IEB
Institut d'Economia de Barcelona

IEB REPORT 1/2017

THE LONG-AWAITED REFORM OF THE REGIONAL FINANCING SYSTEM

LA ESPERADA REFORMA DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

L'ESPERADA REFORMA DEL FINANÇAMENT AUTONÒMIC

p. 5

The Regional Financing Debate
Pilar Sorribas-Navarro

Financing Autonomous Governments in Spain: Two Alternative Visions
Antoni Castells

Asymmetric Federalism and Regional Finances
Albert Solé-Ollé

Catalonia's Own Treasury
Núria Bosch

Towards a Shared Fiscal System
José Mª Durán-Cabré and Alejandro Esteller-Moré

Revising the Current System: Minimum Desirable Outcomes
Maite Vilalta Ferrer

p. 19

El debate sobre la financiación autonómica
Pilar Sorribas-Navarro

Dos visiones en el debate sobre la financiación autonómica
Antoni Castells

Federalismo asimétrico y financiación autonómica
Albert Solé-Ollé

La hacienda propia de Cataluña
Núria Bosch

Hacia un sistema fiscal compartido
José Mª Durán-Cabré y Alejandro Esteller-Moré

La revisión del sistema actual: mínimos deseables
Maite Vilalta Ferrer

p. 33

El debat sobre el finançament autonòmic
Pilar Sorribas-Navarro

Dues visions en el debat sobre el finançament autonòmic
Antoni Castells

Federalisme asimètric i finançament autonòmic
Albert Solé-Ollé

La hisenda pròpia de Catalunya
Núria Bosch

Cap a un sistema fiscal compartit
José Mª Durán-Cabré i Alejandro Esteller-Moré

La revisió del sistema actual: mínims desitjables
Maite Vilalta Ferrer

IEB Càtedra de Federalisme Fiscal
UNIVERSITAT DE BARCELONA

Instituto de Estudios Fiscales

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.

The opinions expressed in the Report do not reflect the views of the IEB.

For more information www.ieb.ub.edu

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.

Las opiniones expresadas en el Report no reflejan las opiniones del IEB.

Más información www.ieb.ub.edu

L'Institut d'Economia de Barcelona (IEB) és un centre de recerca en Economia que té com a objectius fomentar i divulgar la recerca en economia, així com contribuir al debat i a la presa de les decisions de política econòmica.

La recerca dels seus membres se centra principalment a les àrees del federalisme fiscal i l'economia pública; l'economia urbana i la innovació; l'economia del transport i les infraestructures; l'anàlisi de sistemes impositius i la sostenibilitat energètica.

Creat en 2001 en el si de la Universitat de Barcelona i reconegut per la Generalitat de Catalunya, l'IEB va rebre un important impuls en 2008 amb la constitució de la Fundació IEB (participada per Abertis, Applus, Gas Natural Fenosa, La Caixa, Ajuntament de Barcelona i Diputació de Barcelona, i a la qual des de 2014 s'ha incorporat també la Universitat de Barcelona). També acull la Càtedra de Federalisme Fiscal de la UB i la Càtedra de Sostenibilitat Energètica de la UB.

A més de realitzar activitats relacionades amb la recerca acadèmica, l'IEB pretén donar a conèixer i difondre la recerca realitzada mitjançant l'organització de simposis i jornades, així com de diverses publicacions entre les quals cal destacar cada any l'Informe IEB sobre Federalisme Fiscal i Finances Públiques. L'IEB Report que el lector té a les seves mans, forma part d'aquest informe, si bé amb una periodicitat major i un contingut més àgil per poder adaptar-se millor a la canviant actualitat.

Les opinions expressades en el Report no reflecteixen les opinions de l'IEB.

Més informació www.ieb.ub.edu

Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Universitat de Barcelona
Facultat d'Economia i Empresa
c/ John M. Keynes, 1-11
08034 Barcelona, Spain
www.ieb.ub.edu

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

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

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

Consell de redacció: Núria Bosch (Directora), Alejandro Esteller-Moré, Pilar Sorribas-Navarro
Coordinació i Supervisió: Institut d'Economia de Barcelona (IEB)
Disseny i producció gràfica: EPA Disseny S.L.
Traducció: Serveis Lingüístics de la Universitat de Barcelona / Sara Sicart
Dipòsit legal: B.- 24280-2013
ISSN: 2339-7292

IEB REPORT

1/2017

IEB
Càtedra de
Federalisme Fiscal
UNIVERSITAT DE BARCELONA

Instituto de
Estudios Fiscales

The Regional Financing Debate

Pilar Sorribas-Navarro
Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Universitat de Barcelona

The reform of Spain's regional financing system finds itself once again on the agenda of the central government, albeit three years behind schedule. The debate is a recurrent one and far from straightforward, given that all reforms have their winners and losers, at least, relatively speaking. The outcome of the latest negotiations will usher in the sixth regional financing model since the process of decentralization was set in motion; though in a dynamic and changing world, it is both normal and desirable that the financing system be revised with a certain frequency. However, any periodic revision is likely to impact institutional stability and, the debate cannot ignore the current political situation in Catalonia.

The primary goal of a decentralised public finance system should be to reconcile the objectives of autonomy and equity. In this instance, autonomy means that Spain's regions, the Autonomous Communities (ACs), should have the power to decide on the volume and distribution of their spending, as well as on the volume and sources of their revenues. The greater the autonomy enjoyed by the regional governments, the more accountable they are to their voters. On the other hand, equity means that the ACs should have a similar volume of resources at their disposal to meet their spending requirements, provided they make the same fiscal effort (horizontal equity). Comparative experiences elsewhere in the world demonstrate that these two objectives are compatible. However, the financing systems made available to the ACs to date have not allowed them to satisfy these two objectives successfully. The degree of fiscal autonomy enjoyed by the ACs has been limited, although it has increased with the passage of time, while the degree of resource levelling has been excessive.

The optimum degree of autonomy and equity is not an objective fact. Therefore, there is no best or desirable design for a regional financing system. In general, we can conclude that sub-central governments with limited fiscal capacity want more equity and less autonomy; while the reconciliation of autonomy and equity becomes more difficult as the degree of diversity between the regions increases.

This IEB Report includes five contributions, each written by an IEB member and offering distinct perspectives on aspects of the reform of Spain's regional financing system. The first of these, written by Antoni Castells, takes an institutional approach and presents two extreme regional financing models based on the distribution of political power between the central and regional governments, that is, two systems characterised by their respective degrees of decentralisation. The institutional design has implications for the degree of autonomy of sub-central governments, which is not incompatible with a certain degree of equity. The second paper, written by Albert Solé-Ollé, proposes embracing the concept of asymmetric federalism, as applied already in the ACs of the *régimen foral*, and extending it to include Catalonia as the solution for a new model of regional financing that can integrate all the ACs. The third contribution, written by Núria Bosch, argues that the main reform measure that would allow Catalonia to maximize its autonomy would be for it to create its "own treasury". All three contributions identify the possibility or need of giving Catalonia special treatment in any revision of the system (albeit that each author offers a different solution).

The fourth paper, contributed by José Mª Durán-Cabré and Alejandro Esteller-Moré, focuses on reforming the tax basket of the current financing system. The authors argue that the ACs need a greater degree of fiscal autonomy than that currently enjoyed. This would serve to increasing their fiscal co-responsibility, which in turn would be compatible with a certain degree of harmonization. The last contribution, written by Maite Vilalta Ferrer, explains the minimum revisions that will have to be made to the current financing system. Among other changes, this revision would have to increase the financial autonomy and reduce the degree of resource levelling. The author also raises a problem that has yet to be addressed, namely, the possibility that the ACs of the *régimen foral* also begin contributing to the system's equity.

One feature all the reform proposals presented here have in common is their defence of increased fiscal decentralization (albeit the degree of this support varies from one author to another), which would mean greater autonomy for the regional governments. Moreover, none of the reform proposals is incompatible with the contribution of all the ACs to achieving a more equitable system. However, for this to be possible, it would be necessary for a consensus to be reached on the degree of resource levelling that is considered desirable; this will not be easy given the economic and political diversity that currently characterises the ACs.

Financing Autonomous Governments in Spain: Two Alternative Visions

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

1. The evolution of the Spanish "State of Autonomies" has been strongly marked from the outset by the problems posed by the financing of the Autonomous Communities (henceforth, ACs). To some extent, this is only to be expected. All political systems built around different levels of government, in which political power is shared between a central government and intermediate governments, inevitably generate two types of tension. On the one hand, there is the tension that exists between the central government and the whole ACs and which is generated by the distribution of this political power as it relates to all financial matters.

On the other hand, there is the tension that exists among the governments of the ACs themselves. First, because they are engaged in a constant struggle to obtain the largest possible share of the financial resources assigned to the regions, a struggle that is all the more direct and inevitable as the proportion of these resources derived from state subsidies increases and the tax revenue paid directly by citizens to their respective governments falls. But also, and more especially, because there is always a degree of conflict, a trade-off, between the two principles on which a political system of these characteristics is based: that is, between the union (and its consequences, namely territorial equality in the union in relation to all that falls under the jurisdiction of the central government) and the freedom of the intermediate-level governments to take decisions on matters related to their own specific responsibilities. This tension between 'shared-rule' and 'self-rule', between equality and freedom, is inherent to political systems of this kind (usually, federal systems), but the system will work, and be both stable and viable, if it is are able to strike the right balance between the two.

The tension between these two principles (freedom and equality) arises both in the relationship between the central government and the intermediate, as well as in the relationship between the intermediate governments themselves (that is, between the governments of Spain's ACs). The reason for this tension is that the lower a region's fiscal capacity, the greater is its need for equality, unlike regions that enjoy a high level of fiscal capacity. But the tension might also arise from the fact that the regions' preferences differ in terms of the degree of autonomy and self-government to which they aspire. This means that the greater the diversity between the regions (and, of course, the existence of different national realities can be a powerful influence here), the harder it is to strike a balance between freedom and equality that can satisfy all the regions and the harder it is, therefore, to find a formula that can endow the overall political edifice with stability.

2. Essentially, the tensions that characterise the regional financing system are a reflection of two fundamentally different conceptions of the state about key point as to just how much political power should be concentrated in the hands of central government or whether this power should be distributed evenly between the central government and the intermediate government. Depending on the stance adopted, two very different visions of the design of the financing system emerge.

The first leads directly to the conclusion that the power of taxation resides almost exclusively with the central government. According to this vision, there is no more than one fiscal relationship: that which the citizens in any of the regions have with the central power, which defines the essential elements of the taxes, and which applies those elements according to a principle of equality between all citizens. According to this particular conception, there are only two relevant issues regarding the financing of the ACs: first, determining what portion of the total resources (derived, in essence, of course, from state taxation) corresponds to the central government and what portion corresponds to the governments of the ACs; and, second, establishing criteria for the allocation among the ACs of the portion that corresponds to them.

So, the regional financing issue, and more generally that of regional autonomy, is limited to one part of the fiscal equation, that of spending, while it ignores the other part, that of revenue, which corresponds almost exclusively to the central government. This is far from being a trivial issue, because the lack of tax autonomy seriously limits the ability to determine the overall size of the budget and, hence, to exercise autonomy of spending.

This conception erodes the quality of political autonomy and self-government. First, because there can be no real political power without taxing power. Second, because the weakening of this fiscal relationship impedes that the citizens are able to compare what they pay in taxes with what they receive by way of public services. And, finally, this conception also affects the quality of autonomy, because it ends up becoming, like it or not, a form of central government dirigisme of regional spending, via the determination of their expenditure needs.

3. In opposition to this conception, there stands another that advocates a balanced distribution of political power between the central government and the intermediate government. In this second vision, as far as public finances are concerned, a democratic government is characterised by the fact that it provides services to the citizens that are under its jurisdiction, that are funded with taxes paid by these same citizens (who are, we might add, the ones that decide the nature and quantity of these services as well as which taxes and how much tax they will pay).

This vision can be applied to the different levels of government that make up the political system: to the country's central government; to each regional government in its territory; and, in a more limited framework, to the municipal governments, again each within its own municipal territory. The vision is opposed by two extreme standpoints. On the one hand, the one I outlined above, which concentrates all the power of taxation (and, in essence, all the political power full stop) in the hands of a single central government; that is, the unitary state model. And, at the other extreme, that which denies the central government the power to tax in one part of the territory; that is, the confederal state model. And, of course, that which results from a secessionist project, which quite simply seeks the disappearance of any sovereignty of the previous central government in that region which wants to break away.

However, when a territory forms part of a larger political community (and, by definition, all intermediate governments do), this basic rule cannot be applied absolutely – it has certain undeniable limits, the first derived from the application of an inter-territorial principle of equity and the second from the constraints that market integration imposes on fiscal autonomy.

The first limit leads us to reject the possibility that the citizens in some territories, simply owing to the fact that they have less fiscal capacity than those in other territories, have no option other than to receive a lower level of public services making the same fiscal effort, or to have to make a higher fiscal effort in order to receive the same level of services, which is what would happen if we were to apply this principle in its purest state. This is why it is generally accepted to introduce some kind of equalization mechanisms that attenuate the impact of this rule on the poorest territories. However, it should be quite clear that these mechanisms should be a corrective to the basic conceptual design of the regional financing system, not its starting point. And that, in order to implement them, there must be some degree of basic consensus regarding the content and the scope of this inter-territorial equity, questions that have a marked historical (i.e. that vary with time) and spatial component, as evidenced that in certain countries (such as the FRG and Australia) they are very powerful and in others, like the US, they are very weak.

The second limit derives from the fact that, in the context of integrated markets, tax autonomy (and tax competition) taken to its extreme would be harmful in terms of both efficiency and equity. This is why tax harmonization mechanisms are essential, and they become more necessary as more little is the territorial scope of the government (i.e. it has little ability to internalize the effects of taxing on markets), as more mobile are its tax bases and as more integrated are the corresponding markets.

In accordance with this second conception, the agenda of questions that has to be addressed when designing the regional financing system is very different from that when seen in the light of the first conception. First, the tax bases that the intermediate governments can access, and the scope of their normative and administrative responsibilities, need to be determined. Second, to the extent that the potential resources and expenditure needs of the different levels of government are likely to evolve asymmetrically over time; mechanisms need to be in place to periodically reset the relative sufficiency of these different levels of government (vertical equity). Third, suitable mechanisms need to be designed to meet the goal mentioned above of inter-territorial equity, in accordance with the degree of equalization considered desirable. Fourth, and finally, a well-designed financing system should include the rules of fiscal discipline to be applied to the intermediate level of government (especially as regards deficit and debt limits).

4. These two visions of the distribution of political power between central government and intermediate governments give rise, therefore, to two different and, as far as their essential elements are concerned, opposing models of public finance. Some countries (most operating a federal system) are inspired by the second conception; others (typically, unitary states) by the first.

Either of the two models can prove satisfactory if there is a broad political and territorial consensus as to which is preferred. However, it may occur that such a consensus is not forthcoming. When disagreement is more or less homogeneous across all the territories that make up the political community, there are only two possible ways out: the imposition of one model at the expense of the other, with the obvious tensions and instability to which this will give rise, or the adoption of a hybrid model resulting from a pact being struck between the proponents of both models. However, when the lack of consensus can be clearly delimited in geographical terms (i.e., in some regions there is a clear preference for one model and in other regions for the other), then the possibility of adopting specific solutions in certain regions should be considered. In short, this is what has happened in more than one country (Scotland in the UK; Quebec in Canada; Flanders in Belgium) when this problem has occurred, and it has served to maintain the stability of the union and to reduce calls for independence. And, above all, it has served to satisfy the aspirations of different regions that also have different preferences as to how political power should be shared between the common government and self-government. As such, it would appear to be a formula to take into consideration. Unless, of course, the preferences are expressed in terms of what a region does not want another region to have, rather than in terms of what the region wants for itself. In this case, the problem would appear to have a very difficult solution.

Asymmetric Federalism and Regional Finances

Albert Solé-Ollé
Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Universitat de Barcelona

In the debate on the reform of its regional financing system, one of Spain's Autonomous Communities (ACs) has long been the elephant in the room: Catalonia is a problem that everyone knows exists but which everyone avoids talking about. From where I stand, it seems to make little sense to continue debating the reform of regional financing from a multilateral perspective that treats Catalonia as just another autonomous community[1]. The solution to the Catalan problem requires embracing the concept of 'asymmetric federalism', granting Catalonia a specific treatment within the constitutional framework, both in terms of recognising its national reality and in terms of its specific powers and financing. In this respect, the establishment of credible, institutional protection for this autonomy is as vital as the asymmetry in the degree of autonomy.

This contribution develops this argument further. I first discuss the difference between decentralization and federalism, which allows me to highlight the importance of the institutional protection of autonomy. Second, I examine the question of federal design in countries with territorial 'minorities', which leads to a discussion of the concept of 'asymmetric federalism'. Third, I discuss the relationship between 'asymmetric federalism' and inter-regional redistribution; this is the aspect most closely related to the regional financing system. The last section concludes.

Decentralization vs. Federalism

Decentralization is not the same thing as federalism. Federalism can be understood as a means for the 'protection of decentralization' (see Inman, 2007). In short, federalism involves the incorporation within a country's constitution of a series of safeguards of the powers granted to the sub-central entities, so that it is more difficult for the federal government to initiate a unilateral process of centralization. The Spanish case is not that of a completely federal country: the Constitution defined the powers of the ACs in such a vague way as to leave the system open to the possibility of change, as a result of the political situation at any given time, allowing for the recent drift back to re-centralization (see Viver Pi-Sunyer and Martin, 2012). As a result, we must conclude that in Spain the level of institutional protection of decentralization is insufficient.

Asymmetric Federalism

The surveys clearly show that in all the ACs, except Catalonia and the Basque Country, the citizens would like less decentralization than the one that currently prevails (see Fernández-Albertos and Lago, 2015). This is why the current institutional design, with a low level of protection of decentralization, may be appropriate for these communities but at the same time be unsatisfactory for Catalonia.

The linguistic and cultural characteristics of Catalonia mean that many of its citizens identify with a collective identity different from that of Spain. In the Spanish case, we can therefore speak of 'minority' (i.e., Catalan, Basque) and 'majority' cultures. In such situations, federalism constitutes a safeguard for the rights of the 'minorities'. To ensure that the 'majority' respects the rights of the 'minorities' these have to be constitutionally recognized, the 'minority' has to be afforded the capacity of self-government and safeguards of these powers have to be established. Because this problem only affects the 'minorities', it leads necessarily to 'asymmetric federalism' (see Congleton, 2006) and, therefore, to a situation in which the levels of powers and the constitutional safeguards for autonomy are not necessarily the same in all regions.

Inter-regional Redistribution

The imposition of the decisions of the 'majority' on the 'minority' can have an impact on cultural and linguistic questions, but it can also lead to the imposition of excessive levels of interregional redistribution from the point of view of the 'minority' (see Vaubel, 2013). The current regional financing system is extremely redistributive; the communities with a per capita fiscal capacity above the mean before the application of the transfer system end up with a level of resources per capita below that of the mean. To these differences in resources, we have to add those generated by financing public investment (i.e., inter-territorial compensation fund, European funds, etc.) as well as those derived from the central government's infrastructure policy (see Solé-Ollé, 2013).

[1] Several attempts have been made at addressing the problem of the financing system from this perspective (see for example, Lago and Solé, 2015, and Leon (ed.), 2015). The diagnosis of the main problems and the solutions proposed are appropriate and can be implemented independently of the solution adopted regarding Catalonia.

What's more, the problem of inter-regional redistribution is much greater when it affects a 'minority' with a strong sense of cultural cohesion. Cultural and linguistic affinities, as well as feelings of belonging to the same national community, make it much easier to build a social contract based on substantial levels of redistribution (see Scheve and Lü, 2016). In the case of Spain, a recent study by Balcells et al. (2015) shows that Spanish preferences (excluding those of the Catalans) for inter-regional redistribution fall only slightly as the relative income of the region increases, with the exception of the Basque Country, where residents openly expressed opposition to inter-regional redistribution. In the case of Catalonia, those who identify most with the 'Catalan' identity express lower preferences for regional redistribution, but not the rest of the Catalans. This can be interpreted in a very negative sense: Catalans on average show greater solidarity with other Catalans than they do with the people from the rest of Spain. Alternatively, it can be seen in a highly positive light: the degree of voluntary solidarity with the rest of Spain, despite everything, is very high. Anyway, whatever one's opinion on the question, there is one fact that cannot be avoided: Catalans feel that an excessive level of redistribution has been imposed upon them and that they are unable to do anything about it, and a substantial number express a preference for secession for this reason.

Asymmetric solutions are frequent in comparable systems elsewhere in the world. In most cases they are related to the recognition of languages and the decentralization of education. But there are also numerous examples where the 'minority' regions have a specific financing system. This has been, for example, the case of Scotland, Northern Ireland and Wales in the UK. Since the nineteenth century the participation of these regions in financing has been substantially greater than the respective sizes of their populations (Bell, 2006). The Basque Country is another example of 'asymmetric federalism' with regard to financing. The case of Quebec is a little different. Its situation is highly asymmetric with respect to powers but not necessarily with respect to financing, although this is probably due to the fact that Quebec is not a 'wealthy' region within Canada.

Conclusion

The solution to the Catalan problem lies in 'asymmetric federalism'. Catalonia needs to reach a specific fiscal solution with the Spanish state. This constitutional specificity cannot be restricted solely to national recognition and a range of competences, but it must also extend to fiscal matters, specifying credible limits to inter-regional redistribution. Given that an agreement has to be reached with the Spanish state, it clearly requires a constitutional reform that has been accepted by both the Spanish and the Catalans at a referendum. Moreover, it is essential to include safeguards to ensure that the boundaries to the agreement do not become blurred over time.

Obviously, both the current situation of political competences in Spain and the deterioration in levels of trust between the two opposing factions makes it difficult to give credibility to the outcome of such negotiations. Despite these difficulties, I believe that approaching matters in this way is the only option with a minimum possibility of avoiding either the secession of Catalonia, or the democratic degradation of Spain.

References

Balcells, L.; Fernández-Albertos, J. and Kuo, A. (2015): "Preferences for Inter-Regional Redistribution." *Comparative Political Studies* 48: 1318-1351.

Bell, D. (2008): "Fiscal Federalism in the UK." *Stirling Economics Discussion Paper* 2008-15.

Inman, R.P. (2007): "Federalism's Values and the Value of Federalism." CESifo *Economic Studies* 53 (4): 522-560.

Fernández-Albertos, J. and Lago. I. (2015): "Gobiernos autonómicos e identidades regionales en España, 1980-2012." *Política y gobierno* 22(2):283–315.

Congleton, R. (2006): "Asymmetric federalism and the political economy of decentralization." In Ahmad, E. and Brosio, E. (Eds) (2006), *Handbook on Fiscal Federalism.* pp.131-154. Ed. Edward Elgar, Cheltenham.

Lago, S. and Solé-Ollé, A. (2015): "Multi-Level Finance and Governance in Spain: the Impact of the Euro Crisis" in Ahmad, E. Bordignon, M. and Brosio, G. (Eds.), *Multi-Level Finance and the Euro Crisis: Causes and Effects*, Edward Elgar, Cheltenham.

León, S. (ed.) (2015): *La financiación autonómica: Claves para comprender un (interminable) debate*. Alianza Editorial.

Scheve, K. and Lü, X. (2016): "Self-Centered Inequity Aversion and the Mass Politics of Taxation." *Comparative Political Studies* 49(14): 1965-1997.

Solé-Ollé, A. (2013): "Inter-regional redistribution through infrastructure investment: tactical or programmatic?" *Public Choice* 156(1-2): 229-252.

Vaubel R. (2013): "Secession in the European Union." *Journal of Economic Affairs*, 33-3: 288–302.

Viver Pi-Sunyer, C. and Martín, C. (2012): "El procés de re-centralització del Estat de les Autonomies." *Informe IEB sobre Federalisme Fiscal'12*, Institut d'Economia de Barcelona (IEB).

Catalonia's Own Treasury

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

The government of the *Generalitat* of Catalonia has for some time now wanted to create what it refers to as its "own treasury", understood as the capacity of the *Generalitat* to manage the taxes collected within its own territory and, at the same time, to enjoy tax powers over them. These powers, while varying in degree, would, in all instances, represent a broad fiscal autonomy, reaching its highest level if Catalonia were to be an independent state.

The 2006 Statute foresees the possibility of creating a tax consortium comprising the Catalan Tax Agency (ATC in its Catalan abbreviation) and the State Tax Administration Agency (AEAT in its Spanish acronym) to allow the *Generalitat* to participate directly in the management, collection, settlement and inspection of the state taxes attributed to it by law, beginning with that of personal income tax (IRPF in its Spanish abbreviation). However, the consortium has not become a reality due to the lack of political will on the part of the Spanish state government.

In 2012, the Catalan government sought to negotiate with the State a financing system specific to Catalonia, known as the "fiscal pact", which consisted of a financing system similar to that of the Autonomous Communities (ACs) of the *régimen foral* (chartered-regime system), but with a solidarity quota in relation to the rest of the State. That is, the *Generalitat* sought to manage all the state taxes and to receive all the revenue they would have generated in Catalonia. In return, it would have made an annual contribution to the State treasury to finance its aliquot share of general State services and to comply with the constitutional principle of inter-territorial solidarity. The State refused to enter into negotiations arguing that special treatment for Catalonia ran contrary to the principles of the Constitution.

Today, the creation of Catalonia's own treasury has re-emerged as one of the primary goals of the independence movement in Catalonia, since it constitutes a key structure for the establishment of an independent state. Independence may or may not be achieved, and just when is not easy to say. However, in the meantime, the *Generalitat* should strive for a paradigm shift in the current financing model, which would imply more fiscal powers both for the regulation and the administration of taxes.

Below, I seek to justify the fact that the *Generalitat* needs to have its own treasury, by drawing parallels with comparable systems elsewhere in the world and on the basis of the theory of fiscal federalism. Also, I provide a brief outline of the model of tax administration that could be introduced in the case of an independent Catalonia.

Catalonia with Its Own Treasury Within the Spanish State

Within the Spanish state, the *Generalitat* could be said to have its own treasury if it were able to manage the taxes collected within its territory and to have powers of spending over them, albeit within the limits agreed with the State for purposes of tax harmonization and to avoid distortions[1]. Such a system would have to be introduced by means of a bilateral agreement between the *Generalitat* and the Spanish state as it would represent a specific model of financing for Catalonia, and given that it is not realistic to believe that the rest of the ACs of the *régimen común* (common-regime system) would want to assume the same degree of fiscal autonomy provided by this model[2].

This treasury model is not unusual in comparable systems elsewhere in the world. The sub-central governments of the USA, Switzerland and Canada, especially Quebec, can each be said to have their own treasury in line with the above definition. Likewise, arguments to defend this treasury model can be found in the theory of fiscal federalism.

In the USA, each state enjoys considerable fiscal autonomy and powers to tax. The states can largely be considered as being able to levy the taxes they want and to be responsible for their administration. However, for reasons of harmonization, most of them have adopted the federal definition of the taxable base for personal income and corporate taxes. In Switzerland, the cantons can also levy and administer any tax, except for VAT which is reserved for the confederation. However, the 1990 tax harmonization law, which was not fully adopted until 2001, harmonized the structure of some cantonal and federal taxes. Finally, the Canadian provinces find themselves in a similar situation. They have full tax autonomy, are able to set any taxes, except customs and taxes on non-residents which are reserved for the confederation. They can also manage their own taxes, although the confederation is responsible for their administration to compensate for the fact that the provinces have adopted the taxable base of the federal taxes on personal income and corporate tax. There are only two exceptions to this rule: Alberta, which has its own corporate tax and which it also manages; and the province of Quebec, which administers all its own taxes, that is, it has opted to conserve its tax autonomy rather than save on tax administration costs[3].

[1] See Bosch (2010) for a description of the fiscal elements of the current model of regional financing.
[2] The article makes no mention of the mechanisms of inter-territorial solidarity that could be established between Catalonia and Spain, rather it limits itself to an examination of aspects of fiscal power and administration.
[3] See Giménez (2003) and Zubiri (2010) pp. 99-103.

As such, in the countries mentioned, the federation and the states share the powers of taxation. It is understood that the taxes paid by the citizens of a territory belong to the institutions that represent them (federal, state, local) and that the latter share the powers of taxation and distribute the corresponding revenues. However, one of the major problems of the Spanish "State of Autonomies" is that it has designed a system of regional financing that has never had this conception of tax revenue. The designer of this financing model for the ACs worked on the basis of a "single coffer" tax system, where all tax revenues belong to the central government, albeit that it delegates some (extremely limited) powers of taxation to the ACs and cedes them a part of the tax income. The sole exception to this model are the ACs of the *régimen foral*.

As regards the theory of fiscal federalism, the contributions that make up the Second Generation of this theory (Oates, 2005) claim that sub-central governments should enjoy broad fiscal autonomy. It is justified as follows[4]:

- Tax autonomy, according to Weingast (2007), creates incentives to sub-national government to enact market-enhancing fiscal policies that can boost economic growth, because in this way they will also increase their tax revenue. At the same time, the fear of losing revenue reduces corruption and inefficient expenditure.

- Tax autonomy increases "accountability". Voters have more control over public expenditure and can vote out of office governments that spend inefficiently.

- Tax autonomy leads to fiscal discipline, thus "bailouts" are avoided.

However, it can be argued that when the taxable bases are mobile, extensive fiscal autonomy may lead to competition between sub-central governments leading to low levels of taxes and spending. Yet, it might equally be argued that the mobility of the taxable bases places restrictions on excessive tax increases and inefficient increases in spending, and that this effect is more intense when most of the sub-central spending is financed by this level of government's taxes.

The Treasury of an Independent Catalonia

A state's treasury comprises various elements, including its tax system, tax administration and its taxpayers. I shall not describe here what each of these should be like in a future treasury for a Catalonia with its own state, but I shall highlight two issues that can be considered relevant.

[4] Zubiri (2010) pp. 94-95.

The first concerns tax fraud. Currently, Catalonia has a relatively low level of tax burden (33.2%)[5] if compared to the EU mean (40.0%, according to Eurostat). However, Catalonia has relatively high tax rates. This paradox can be explained in relation to tax fraud, which erodes tax revenues; yet, at the same time, it means that the taxpayers who pay their taxes are making a great effort.

Some experts calculate that the shadow economy accounts for about a quarter of GDP in the Spanish state[6], and in the case of Catalonia estimates have been made at around 22.3%[7]. In contrast, there are European countries (especially the Nordic countries) with much lower levels, at around 10-15%[8]. Therefore, one challenge that a new Catalan state would face would be reducing the levels of tax fraud.

The second important issue that needs to be mentioned concerns the design of the tax administration. It is vital not to reproduce the defects of the model of tax management used by the Spanish State's tax authorities (AEAT). This is a model that is only able to control those that are within its computerised system, albeit that it is very powerful. The taxpayers that are included, thanks to a highly efficient system of data cross-referencing, are perfectly controlled and penalized if they do not comply with their fiscal obligations. However, there are a large number of activities and people that are not included in the system and who, therefore, escape the tax control of AEAT, thus accounting for the high level of tax fraud. The lack of a sufficient provision of human resources can also contribute to creating this problem, because the Spanish tax authority has, in relative terms, fewer employees than other European countries. Currently in Catalonia, taking into account the employees of the AEAT, the ATC, the tax settlement offices and the staff of the four autonomous bodies of the provincial councils, the human resources assigned to manage the tax system is just over 5,000 employees[9]. Yet, according to the European Commission (2012) there should be at least 1,000 public employees engaged in tax management per million inhabitants, which means that Catalonia should have between 7,000 and 8,000 employees working in its tax authority.

Thus, the model of tax administration needs to be efficient enough to reduce tax fraud. Some studies conclude that closely linking tax revenues with the services they finance reduces tax fraud, because the taxpayer realizes that the government acts in a transparent and honest fashion. This represents a new culture of relations between taxpayers and the tax authorities based on trust as opposed to repression. This is the model of tax administration that the new state needs to design. Also, this new culture offers taxpayers services to help them comply with their tax obligations, simplifying

[5] See Bosch & Espasa (2016), p. 81.
[6] Mauleón (2014).
[7] See Bosch & Espasa (2016), p. 82.
[8] Mauleón (2014).
[9] CATN (2013), p. 52.

taxes and tax declaration procedures[10]. Moreover, it is a model that is as far removed as possible from the model of penalization operated by AEAT.

References

Alm, J. (2014): "Understanding and Combatting Tax Evasion", *IEB's Report on Fiscal Federalism and Public Finance '14*, Institut d'Economia de Barcelona, Barcelona, 60-64.

Bosch, N. (2010): "El modelo de financiación autonómica de 2009: un anàlisis bajo la perspectiva del federalismo fiscal", *Informe sobre Federalismo Fiscal en España '09*, Institut d'Economia de Barcelona, Barcelona, 10-21.

Bosch, N. and Espasa, M. (2016): "La hisenda catalana", *Revista de Catalunya*, 1, 71-86.

European Commission (2012): *Improving tax governance in EU Member States: Criteria for successful policies*, Brussels.

Consell Assessor per a la Transició Nacional (2013): *L'Administració tributària de Catalunya*, Informe núm. 2, Generalitat de Catalunya, Barcelona.

Giménez, A. (2003): *Federalismo Fiscal. Teoría y pràctica*, Tirant lo Blanch, València.

Mauleón, I. (2014): "Recent Quantification of the Shadow Economy and Tax Fraud in Spain", *IEB's Report on Fiscal Federalism and Public Finance '14*, Institut d'Economia de Barcelona, Barcelona, 56-59.

Oates, W. (2005): "Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism", *International Tax and Public Finance*, 12, 349-373.

Weingast, B. R. (2007): *Second-generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic-Development*, Hoover Institution Working Paper, September.

Zubiri, I. (2010): *The Economic Agreement between the Basque Country and Spain*, AD Concordiam, Bilbao.

[10] Alm (2014).

Towards a Shared Fiscal System

José Mª Durán-Cabré, Alejandro Esteller-Moré

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

Within the framework of the current system for financing the Autonomous Communities (ACs) in the common-regime system, around 85% of the ACs' financial resources are derived from taxes ceded totally or partially by the State (Vilalta, 2017). In the case of some of these taxes, including personal income tax (PIT), the ACs have a certain regulatory capacity, while they are also responsible for managing the fully ceded taxes, which include those related to wealth. In this sense, we can conclude that the degree of tax autonomy of the ACs is apparently high, but as we shall see below, this statement needs to be qualified.

On the one hand, the use of the legal term "ceded" indicates that we are not exactly describing the fiscal structure of a federal system. While this might have made sense at the beginning of the decentralization process, after more than 30 years it seems that it would be much better to speak of "shared" taxes. Or if we want an even better picture of the ACs' responsibility in relation, for example, to PIT, we should speak of the ACs tax on personal income and the state tax on personal income. On the other hand, the fact that the ACs have no effective decision-making capacity in relation to the management of the main ceded taxes introduces an asymmetry that limits their fiscal responsibility[1].

We will not explore in any detail here the advantages of greater tax autonomy, but we do believe it to be worth enumerating them in order to assess the current institutional situation. Greater tax autonomy is an essential, albeit not a sufficient, element, for taking efficient decisions in relation to public expenditure. As we well know, efficient decisions are made because the process of accountability is complete: citizens perceive both the cost (or redistributive pattern) of taxes, as well as the benefits of their spending policies. At least from the mid- to late-1980s onwards, the negative effects of this lack of fiscal co-responsibility in the regional financing system have been well known (Armet and Castells, 1983), with any progress being relatively discrete and, in any case, always within the framework of a tax system where the original power resides with the central government.

The key, we believe, is the conviction that taxes have to be shared. That is, the solution is not to keep increasing the percentages of participation in favour of the ACs in those taxes that continue to be perceived as state taxes and whose application remains in the hands of the state tax authorities (AEAT in its Spanish acronym), which depend solely on the central government.

A few statistics should serve to indicate just how much progress has really been made in fiscal co-responsibility. To ensure an ideal process of accountability, taxpayers need to know who they pay their taxes to. From the information that is available, a number of results can be obtained. To help contextualize this analysis, the first is that the Spanish do not have a great fiscal knowledge, or at least not when it comes to knowing who they pay their taxes to. In principle, the real estate tax is a well-known and visible tax, and there should be little doubt that it is paid at the local level. Yet, according to available surveys[2], in 2010, only 44% of the population was aware that this tax is paid to their city council (8% don't know/no answer). In 2016, this percentage fell slightly to 36% (18% don't know/no answer).

Given this lack of knowledge, it is hardly surprising that, in 2010, 65% of those surveyed responded that their PIT is paid in full to the central government (11% don't know/no answer), while that percentage fell to 58% in 2016 (18% don't know/no answer). For more than 25 years the PIT has been partially ceded to the ACs. At present, all the ACs have approved their own tax rate levied on the general base and the total number of tax credits that the ACs regulate themselves amounts to 185, which represents on average just over 12 tax credits per Community. However, that in 2016, more than half the country's citizens believed that the PIT, the most important non-earmarked tax in our fiscal system, was paid in full to the central government shows that there is plenty of scope for improving the process of fiscal decentralization. Only 18% of the population is aware that one part corresponds to the central government and the other to the ACs.

[1] http://www.expansion.com/blogs/defuerosyhuevos/2015/04/07/anomalia-en-la-financiacion-a-esteller.html

[2] The 2010 results are taken from the study: "*Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2010*", Institute of Fiscal Studies, based on 1,500 interviews; the 2016 results are from "*Barómetro de julio 2016*" of the Centre of Sociological Research, based on 2,479 interviews. The structure and content of the question was identical in both cases.

Sharing need not be incompatible with harmonization or with the exploitation of scale economies in the administration of taxes. Experiences in this regard from other federal countries have taught us about the advantages of sharing. Sharing a fiscal system means that the different levels of government involved have *something to say* about the taxes that affect their citizens[3]. In this context, it is quite natural that there should be some harmonization, among other reasons, to avoid excessive compliance costs for firms that operate in different jurisdictions[4], or simply a process of "a race to the bottom"[5]. Therefore, we believe that it is wrong to defend, as is often done, the status quo by resorting to arguments such as the failure of market unity, or the failure to exploit scale economies in the administration of taxes. In a federal system, such circumstances are perfectly feasible. In fact, in the case of consumer taxation, harmonization is already imposed from Brussels, while in the case of corporate income taxation, the latent tendency is also to move towards a certain harmonization[6].

In short, we believe that the Spanish tax system should be transformed into a federal tax system where all levels of government can intervene in its design and administration. Such a situation should combine the benefits of decentralization with those of a certain degree of harmonization. Otherwise, somewhat paradoxically, we will not be able to take full advantage of decentralization on the spending side. Moreover, it is likely that in this way we can avoid situations such as the proliferation of the ACs' tax credits in the PIT and the creation of the ACs own taxes, which at times seem difficult to justify.

References

Armet, L. and Castells, A. (1983): "Aproximación crítica al sistema de financiación de las comunidades autónomas", *Hacienda Pública Española*, 80, 161-174.

Durán-Cabré, J.M.; Esteller-Moré, A. and Salvadori, L. (2015): "Empirical Evidence on Horizontal Competition in Tax Enforcement", *International Tax and Public Finance*, 22, 834-860.

McLure, Ch. (2008): "Harmonizing Corporate Income Taxes in the US and the EU: Legislative, Judicial, Soft Law and Cooperative Approaches", CESifo Forum 2/2008, Munich.

Plamondon, R.E. and Zussman, D. (1998): "The compliance costs of Canada's Major Tax Systems and the impact of the Single Tax Administration", *Canadian Tax Journal*, 46, 761-785.

Vilalta, M. (2017): "Revising the Current System: Minimum Desirable Outcomes", *IEB Report 1/2017*.

[3] This could mean the creation of an inheritance and gift tax or a wealth tax that is shared between the State and the ACs. In this way, it would be the State that would directly assume the consequences, for example, of the reintroduction of this last tax instead of the ACs.

[4] McLure (2008) recognizes that the pressure brought to bear by entrepreneurs ensures that, in the US, there is a certain level (albeit insufficient in his eyes) of fiscal harmonization in the case of corporate tax. In the case of Canada, the opinion of the firms, following the creation of a joint tax agency between the federation and the provinces (the Canadian Revenue Agency) was "I would prefer to have ten agencies and a harmonized tax to one agency in an unharmonized system." (Plamondon and Zussman, 1998, p. 776).

[5] See the inheritance and gift tax paradox. In order to strengthen its role as an element of redistribution, it is often suggested that the ACs harmonize this tax. However, to the extent that its administration is totally decentralized, there is a risk that the harmonization of its nominal parameters would be reversed through the application of the tax (Durán *et al.*, 2016). Under a shared tax administration, such a reversal would not be as likely. In short, the current status quo may require a certain degree of harmonization, but this will not be complete with the current institutional structure of tax administration.

[6] See IEB Report 2/2015: http://www.ieb.ub.edu/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=673&id=2&Itemid=109

Revising the Current System: Minimum Desirable Outcomes

Maite Vilalta Ferrer
Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Universitat de Barcelona

The current model for financing the Autonomous Communities (ACs), in force since 2009, was supposed to be revised after a period of five years, as stipulated by Law 22/2009. It seems probable that this will occur in 2017, i.e. with a delay of three years. The aim of this paper is to enumerate the changes that need to be made if the aim is to move towards a model similar to those in place in Germany, Canada and Switzerland. Despite the specific features of the financing models of the regional governments of these countries (the Länder, provinces and cantons, respectively), all of them seek to make financing autonomy compatible with the principle of equity. As such, it would be desirable to contemplate the following aspects in designing the revision:

1. Updating the overall amount of resources in the system so as to comply with the principle of vertical balance between the central government and the governments of the ACs. Different approaches can be taken to quantifying the additional resources that the system requires, but they all point to its present deficiencies[1].

2. Strengthening the financial autonomy of the ACs, increasing their capacity to make decisions about their own revenue. The ACs obtain, via different taxes, an average of 85,145.18 million euros each year (mean 2009-2014). This represents 83.9% of the total resources from the financing model. If we take away the taxes over which they have no regulatory power, the figure falls to 49,203.70. This means that the taxes over which they have any decision-making power account for less than half their total resources (48.5%). If we only take into account the taxes that they actually manage and administer, the figure falls to 13,353.37 million euros, representing 13.2% of the model's total revenue. These figures show that much remains to be done in the field of financial autonomy. Steps must be taken to ensure that the public coffers of the ACs are fed chiefly from taxes paid directly by their citizens and over which they have legislative and administrative powers. There are various measures that could be implemented, such as: granting them regulatory capacity in relation to the indirect taxes that make up the current tax basket (VAT and special taxes), increasing the percentage of income tax that is transferred, sharing the management and administration of the main taxes between the central and autonomous governments (by forming consortia), etc. (See Durán-Cabré and Esteller-Moré's contribution in this Report).

3. Complying with the principle of horizontal equity. Since the tax bases are distributed unevenly across the territory, some governments end up with greater fiscal capacity than others for the same tax effort. This gives rise to an initial situation of inequality that ought to be corrected. This is precisely what has been done in the countries mentioned above, by introducing the so-called levelling mechanisms into their models. The aim is that governments have a *similar* amount of resources, per unit of need, to supply the services they are responsible for, while making the same tax effort. In all cases the distribution becomes more equal, as the gaps are narrowed but not completely eliminated. In short, the mechanisms perform a partial levelling of resources.

The current levelling mechanism of the ACs is the Guarantee Fund for Essential Public Services (FGSPF in its Spanish abbreviation)[2]. Its objective is to ensure that the ACs have the same (adjusted) amount of potential resources per capita to provide the essential services of the welfare state (education, health and social services). The result is a partial levelling of resources, as can be seen by comparing columns 1 and 2 in Table 1. The ACs that have above average (adjusted) tax revenues per capita (expressed as an index) continue to do so once the FGSPF has acted, but the gap has been narrowed. The same goes for those that initially have revenues below the mean. Their tax income is still below average, but the gap is much narrower.

Table 1. Income of the Autonomous Communities from the current financing model. Index=Euros per capita (adjusted). Mean 2009-2014

	Potential tax revenue	Resources after levelling*	Total resources from the model**
Madrid	143	110	101
Balearics	121	105	100
Catalonia	120	105	100
Cantabria	113	103	125
Aragon	108	102	109
Asturias	101	100	108
La Rioja	101	100	117
Valencia	96	99	95
Castile and León	93	98	108
Galicia	86	97	104
Murcia	85	97	95
Andalusia	82	96	96
Castilla-La Mancha	81	96	99
Extremadura	71	93	111
Canaries	42	86	86
Total	100	100	100

* Potential tax revenue ±FGSPF ** Potential tax revenue ±FGSPF+ 3 adjustment funds. Based on the IEB's Regional Financing Map

A problem arises when a further three funds are introduced: the Global Sufficiency, the Competitiveness and the Cooperation funds.

[1] Generalitat de Catalunya (2014); Pérez, F. and Cucarella, V. (2016); Pérez, F., Mollá, S., Pérez J., and Pérez J.A. (2017).

[2] Bassols, Bosch, Vilalta (2010).

Their implementation distorts the pattern of redistribution of the FGSPF, as is shown in column 3 in Table 1. These results, in common with those obtained in previous models, are hard to defend from an equity point of view[3]. To overcome this, the three funds could be eliminated and the amount of resources contributed by the central government could be introduced in the vertical part of the current FGSPF. In this way, the model would be set up around just two elements: a tax basket and a tax equalization mechanism. At the same time, it would be necessary to: a) discuss the degree of resource levelling, currently fixed at 75% (that is, the FGSPF equalizes 75% of resources). There is evidence to justify lowering this to at least 60%[4]; b) correct the current (population adjusted) indicator of spending needs with a variable that includes the cost differentials of service provision; c) modify the current fiscal capacity indicator by using, for example, a calculation that employs the tax bases.

Finally, as regards equity, mention should be made of one area that has yet to be tackled in the system of fiscal decentralization: namely, the great inequality between the ACs of the *régimen foral* (chartered-regime system) and those of the *régimen común* (common-regime system). A possible solution would be for the *foral* ACs to participate in the levelling mechanism[5].

4. Guaranteeing the stability of the model. The agreements reached in the base year need to be respected in the following years. The model should include mechanisms that enable it to be monitored and kept up-to-date and which ensure its stability. There are circumstances that might break the initial (vertical and horizontal) balance and these should be taken into account. This means: a) establishing regular revisions of the model's structural elements (overall amount of resources, degree of levelling, etc.). The current agreement stipulates a revision every five years, which as mentioned, has yet to be undertaken; b) providing annual updates of the variables used to calculate the spending needs and fiscal capacity indicators (something that is in fact currently done), as well as of the amount contributed each year by the central government to the system. Here, it is necessary to check whether the rate used to make this calculation should continue to be that of state tax revenues or something different[6]; c) ensuring the viability of the changes implemented. It is likely that the revision will change the current pattern of distribution, which means that some ACs will come out winning, while others stand to lose. There will be a change in the *status quo*, which will require agreeing to the introduction of a gradual mechanism of transition that will make any changes politically and economically feasible.

5. Introducing coordination mechanisms, making the model more transparent and guaranteeing compliance with the agreement. It is as important to have a well-designed model as it is to have a model that operates smoothly. First, a number of "logistical" aspects need to be improved, such as those that affect payments, data transparency and the way of providing information, etc. Second, the necessary legal changes need to be made to ensure that what has been agreed to cannot then be avoided. It serves no purpose to revise the model if later -- as has happened – the agreement is not respected, or its terms are hastily changed. To avoid this, questions such as the functioning of the Fiscal and Financial Policy Council (CPFF in its Spanish abbreviation) and the role of the Senate need to be addressed. It will be necessary to change not only the model's technical elements, but also its institutional aspects. This will probably require modifications of certain laws and even of the Constitution itself.

These, among others, would be the main aspects to consider in a scenario where the ACs negotiated the revision of the model following usual procedures. That is, based on multilateral discussions within the CPFF and with the subsequent bilateral signing of the agreement. The changes described would allow the current model to evolve towards a system that is increasingly similar to that of States that promote the financial autonomy of governments, where fiscal sovereignty is not the prerogative of the central government, where resources are levelled partially in order to promote the principle of equity, where decisions about taxation are coordinated, where the stability of the public finances of all governments is safeguarded, and where all agreements are fully complied with. This is probably the only scenario under which Catalonia could continue within the general model.

[3] Vilalta, 2014.
4 Vilalta, 2016.
[5] Castells, Sorribas and Vilalta, 2005.
[6] León (co-ord.) 2015

References

Bassols, M.; Bosch, N. and Vilalta, M. (2010): "El model de finançament autonòmic de 2009: funcionament i valoració", *Monografies 13 Generalitat de Catalunya*.

Castells, A.; Sorribas, P. and Vilalta, M. (2005): "Las subvenciones de nivelación en la financiación de las CCAA: propuesta de incorporación de las CCAA forales", J.M. Duran; Bosch, N. (coord.), *La financiación de las comunidades autónomas: políticas tributarias y solidaridad interterritorial.* Publicaciones Universidad de Barcelona, pàg. 221-238.

Durán-Cabré, J.M.; Esteller-Moré, A. (2017): "Towards a Shared Fiscal System", *IEB Report 1/2017*

Generalitat de Catalunya (2014): Documento de análisis del modelo de financiación de las comunidades autónomas, *Departament d'Economia i Coneixement*, març 2014, pp 7-10.

León S. (coord.) (2015): *La Financiación autonómica. Claves para entender un (interminable) debate*. Alianza editorial, pp. 117-149.

Perez, F. and Cucarella, V. (2016): "Las necesidades relativas de gasto de las comunidades autónomas", *Mediterráneo Económico* Nº 30, 275-300.

Pérez, F.; Mollá, S.; Pérez J. and Pérez J.A. (2017): "Suficiencia financiera de las CCAA y Estado del bienestar", Seminario IVIE 30/01/2017.

Vilalta, M. (2014): "La equidad horizontal en el modelo de financiación autonómica: un análisis del grado de progresividad", *Papeles de Economía Española* 142, pp. 124-143.

Vilalta, M. (2016): "Pasado, presente y futuro de la nivelación en el modelo de financiación de las comunidades autónomas", *Revista Mediterráneo Económico* núm.30 pp. 87-118.

Authors

BOSCH, NÚRIA holds an undergraduate degree and a Ph.D in Economics and Business Science from the University of Barcelona. At present, she is chair of Public Finance at this University, as well as director of the Chair in Fiscal Federalism of the Barcelona Institute of Economics (IEB). She specialises in fiscal federalism, local and regional public finance, fiscal flows and public sector efficiency analysis. Her work has been published in national and international specialist journals such as *Environment and Planning C: Government and Policy, Internacional Tax and Public Finance, Public Finance, Public Finance Review, Hacienda Pública Española /Review of Public Economics* and *Revista de Economía Aplicada*, amongst others.

CASTELLS, ANTONI holds a PhD in Economics and Business Sciences and is currently Professor of Public Finance at the University of Barcelona. He has been a visiting professor at the Johns Hopkins University in Baltimore and was the director of the Barcelona Institute of Economics (IEB) until 2003. He is the director of EuropeG, an opinion and discussion group on issues related to political economy; chairs the Advisory Council of the Catalunya-Europa Foundation; sits on the Advisory Board of Funcas; and is a member of Spain's Royal Academy of Economic and Financial Sciences. He has been a member of the Public Audit Office of Catalonia (1984-1989); an elected member of the Parliament of Catalonia for the PSC (1992, 2003 and 2006); member of the State-Generalitat Joint Evaluations Commission (1989-1996); the Spanish representative before the European Court of Auditors (1994-2000); the Secretary of Economy on the PSC Executive Committee (2000-2011) and the Minister of Economy and Finance of the Generalitat of Catalonia (2003-2010). He specializes in fiscal federalism, the economics of the welfare state, regional economics and economic questions related to the process of European integration. He is the author of various articles in journals that include *European Economic Review, Oxford Review of Economic Policy, Government and Policy,* Économies *et Sociétés, Revista de Economía Pública, Hacienda Pública Española, Investigaciones Económicas* and *Papeles de Economía Española*. He has also written various books and book chapters, published, among others, by the Clarendon Press, Ariel, Ashgate and Edward Elgar.

DURÁN-CABRÉ, JOSÉ Mª holds a degree and a PhD in Economics and Business Sciences from the University of Barcelona (having been awarded the "Premio extraordinario" for the most outstanding graduate in his promotion and the Economic and Social Council Prize), a law degree from the same university and an MSc in Fiscal Studies from the University of Bath (UK). He is currently Assistant Professor of Public Finance and Tax Systems at the University of Barcelona specializing in various areas of fiscal policy, especially, taxation of wealth, taxation and fiscal federalism and fiscal reform. He has published various articles in such journals as *International Tax and Public Finance, Review of Income and Wealth, Journal of Tax Administration* and *Hacienda Pública Española*, and written a number of books and book chapters published, among others, by Ariel, Edward Elgar Publishing, the Institute for Fiscal Studies and Thomson Civitas. He is a researcher and the manager of the Barcelona Institute of Economics (IEB).

ESTELLER-MORÉ, ALEJANDRO holds a Ph.D. in Economics from the University of Barcelona, which also awarded him its Extraordinary Prize and José Manuel Blecua Prize, and a master's degree in economics from the University of Essex, which awarded him its Leatherland Book Prize. Esteller-Moré is Professor of Economics at the University of Barcelona, is also a researcher and board member at the Barcelona Institute of Economics (IEB) and Director of the IEB research program on "Analysis of Tax Systems". His work has appeared in *Regional Science and Urban Economics, International Tax and Public Finance, Investigaciones Económicas, Journal of Public Economics, Review of Income and Wealth, National Tax Journal* and *Economics of Governance*. Esteller-Moré is associate editor of *Hacienda Pública Española-Revista de Economía Pública*.

SOLÉ-OLLÉ, ALBERT is Professor of Economics at the University of Barcelona, and Director of the Fiscal Federalism Research Program at the Barcelona Institute of Economics (IEB). He has been visiting professor at the University of California at Irvine, and is a Fellow of the CESifo Research Network. His research focuses on Public Economics and Fiscal Federalism and, more concretely, on local taxation, inter-governmental transfers and political economy of subnational governments. His works have been published in journals like: *Journal of Public Economics, European Economic Review, Journal of Urban Economics, Regional Science and Urban Economics, International Tax and Public Finance, European Journal of Political Economy, Public Choice*, and *Journal of Regional Science*, among others.

SORRIBAS-NAVARRO, PILAR is Associate Professor of Economics at the University of Barcelona. She obtained her Ph.D at the Autonomous University of Barcelona in 2005. She has been a visiting researcher at the University of Warwick (2006), Uppsala University (2008) and the University of Toronto (2012). Her research focuses on Public Economics, Fiscal Federalism and Political Economy. Her works have been published in journals like *Journal of Public Economics, European Journal of Political Economy, International Tax and Public Finance*, among others.

VILALTA FERRER, MAITE holds a PhD in Economics and Business Sciences from the University of Barcelona (UB). She is a tenured professor at the UB and a member of the Barcelona Institute of Economics (IEB). She is the author of various studies and publications on fiscal federalism and the problems of regional and local public finances, with a particular focus on resource levelling and the non-compulsory expenditure of the Spanish municipalities. She teaches on several undergraduate degree courses as well as on the Interuniversity Master's in Public Management (UAB-UPF-UB) and the UB's Master's in Regional and Local Finances, of which she is co-director. In 2013, she spent six months as a visiting researcher at *McGill University* (Montreal). Between 2004 and 2009, she was Vice-Dean of the UB Faculty of Economics and Business Sciences and is currently the UB Rector's Delegate for Social Action.

El debate sobre la financiación autonómica

Pilar Sorribas-Navarro
Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Universitat de Barcelona

La reforma del sistema de financiación autonómica vuelve a constar en la agenda del Gobierno central, aunque con tres años de retraso. Se trata de un debate recurrente y que no es fácil, pues en todas las reformas hay ganadores y perdedores, al menos en términos relativos. En cualquier caso, de esta negociación saldrá el sexto modelo de financiación autonómica desde que se inició el proceso de descentralización en España. En una realidad dinámica y cambiante, es normal y deseable que se revise el sistema de financiación con cierta periodicidad, aunque esa revisión afecte a la estabilidad institucional. Actualmente, además, este debate no puede ser ajeno al momento político que se vive en Cataluña.

El objetivo fundamental de una hacienda descentralizada debería ser la compatibilidad de autonomía y equidad. Por un lado, la autonomía implica que las comunidades autónomas (CC.AA.) puedan decidir sobre el volumen y la distribución del gasto, así como sobre el volumen y las fuentes de ingresos. A mayor grado de autonomía de los gobiernos regionales, mayor la rendición de cuentas a los votantes. Por otro lado, la equidad implica que todas las CC.AA. dispongan de un volumen similar de recursos para afrontar sus necesidades de gasto con el mismo esfuerzo fiscal (equidad horizontal). La experiencia comparada demuestra que autonomía y equidad son compatibles, pero los sistemas de financiación que han tenido hasta ahora nuestras CC.AA. no han logrado un cumplimiento satisfactorio en ese sentido: el grado de autonomía fiscal de las CC.AA. ha sido limitado —si bien ha aumentado con el tiempo— y el grado de nivelación de los recursos ha sido excesivo. De hecho, el grado óptimo de autonomía y de equidad no es un dato objetivo: no existe un único diseño del sistema de financiación óptimo o deseable. En general, podemos afirmar que los gobiernos subcentrales con menos capacidad fiscal desean más equidad y menos autonomía. Además, cuanto mayor es la heterogeneidad entre los territorios, más complejo resulta compatibilizar los objetivos de autonomía y equidad.

Este IEB Report consta de cinco contribuciones, todas ellas de miembros del IEB que tratan aspectos de la reforma del sistema de financiación con diferentes visiones. La primera contribución, de Antoni Castells, ofrece un enfoque institucional y expone los dos modelos extremos de sistemas de financiación que se derivan de la distribución del poder político entre el Gobierno central y el Gobierno regional, es decir, del menor o mayor grado de descentralización. El diseño institucional tiene implicaciones sobre el nivel de autonomía de los gobiernos subcentrales, que no es incompatible con un determinado grado de equidad. La segunda contribución, de Albert Solé-Ollé, plantea extender a Cataluña el federalismo asimétrico ya existente en las CC.AA. forales, y lo plantea como la solución para definir un nuevo modelo de financiación autonómica con todas las CC.AA. La tercera contribución, de Núria Bosch, aborda la hacienda propia de Cataluña como una propuesta de reforma que maximizaría la autonomía de Cataluña. Estas tres contribuciones brindan la posibilidad o la necesidad de ofrecer un tratamiento específico a Cataluña, un tratamiento diferente en cada contribución.

La cuarta contribución, de José Mª Durán-Cabré y Alejandro Esteller-Moré, se centra en la reforma de la cesta de impuestos del actual sistema de financiación. Estos autores argumentan la necesidad de aumentar la autonomía fiscal que actualmente tienen las CC.AA., lo que conllevaría un incremento de la corresponsabilidad fiscal, compatible con un determinado grado de armonización. Por último, la contribución de Maite Vilalta Ferrer expone los aspectos mínimos que deberían revisarse del actual sistema de financiación. Dicha revisión debería aumentar la autonomía financiera y reducir el grado de nivelación de los recursos, entre otros aspectos. La autora plantea asimismo una asignatura pendiente: la posibilidad de que las CC.AA. forales contribuyan también a la equidad.

Un rasgo común de todas las propuestas de reforma planteadas es la defensa, en diferentes grados, de un aumento de la descentralización fiscal, lo que implicaría un incremento de la autonomía de los gobiernos regionales. Además, ninguna de las propuestas de reforma es incompatible con la contribución de todas las CC.AA. a la equidad. No obstante, para que eso sea posible es preciso consensuar el grado de nivelación deseable de los recursos, algo que no es fácil considerando la actual heterogeneidad económica y política de nuestras CC.AA.

Dos visiones en el debate sobre la financiación autonómica

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

1. La evolución del estado de las autonomías ha estado fuertemente marcada, desde el primer momento, por la problemática de la financiación de las comunidades autónomas (CC. AA.). En cierto modo, es lógico que así sea. Al fin y al cabo, todo sistema en el que el poder político está compartido por un gobierno central y unos gobiernos de ámbito intermedio, genera de forma inevitable dos tipos de tensiones. Por un lado, entre el gobierno central y el conjunto de los gobiernos autonómicos por la distribución de este poder político en todas sus manifestaciones financieras.

Por otro lado, entre los propios gobiernos autonómicos. En primer lugar, porque entre ellos existirá siempre una pugna por obtener la mayor cuota posible del volumen total de la financiación destinada a las CC. AA., pugna que es tanto más directa e inevitable cuanto más los recursos procedan de subvenciones del Estado y menos de los ingresos tributarios pagados directamente por los ciudadanos a sus gobiernos respectivos. Pero también, y sobre todo, porque siempre hay un cierto conflicto (un *trade-off*) entre los dos principios en los que se sustenta un sistema político de estas características, como son la unión —y su consecuencia, que es la igualdad en el territorio de la unión en todo aquello que es competencia del gobierno central— y la libertad de los gobiernos intermedios para decidir en aquello que es propio de su ámbito. La tensión entre gobierno compartido (*shared rule*) y autogobierno (*self rule*), entre igualdad y libertad, es consustancial a este tipo de sistemas políticos (normalmente, los federales) y el sistema funciona, y es estable y viable, si es capaz de encontrar el adecuado equilibrio entre ambas.

En realidad, la tensión entre estas dos almas (libertad e igualdad) se manifiesta tanto en la relación entre el gobierno central y el conjunto de los gobiernos intermedios, como entre los propios gobiernos intermedios (los gobiernos autonómicos en el caso español). Y esto, por una razón elemental: a las regiones con menos capacidad fiscal les conviene cuanta más igualdad mejor, al contrario que a las regiones con más capacidad fiscal; pero también porque las preferencias de los diferentes territorios pueden no ser las mismas en cuanto al grado de aspiración a la autonomía y al autogobierno. Esto significa que cuanto mayor es la diversidad entre territorios —y, por supuesto, la existencia de realidades nacionales diferenciadas puede influir de manera poderosa—, más difícil resulta encontrar un equilibrio entre libertad e igualdad que satisfaga por igual a todos los territorios y más difícil es, en consecuencia, encontrar una fórmula que dote de estabilidad al conjunto de la arquitectura política.

2. En el fondo, las tensiones en torno al sistema de financiación autonómica son el reflejo de dos concepciones fundamentalmente discrepantes sobre la manera de entender el Estado en la cuestión clave de si el poder político debe estar básicamente concentrado en el gobierno central o debe estar distribuido de forma equilibrada entre éste y los gobiernos intermedios. De una y otra concepción se derivan visiones muy diferentes sobre el diseño del sistema de financiación.

La primera concepción conduce, de forma casi inmediata, a considerar que el poder tributario debe estar residenciado prácticamente en exclusiva en el gobierno central. Según esta visión, existe una única relación tributaria, la que tienen los ciudadanos de cualquiera de los territorios con el poder central, que es el que define los elementos esenciales de los impuestos y los aplica según un principio de igualdad entre todos los ciudadanos. De acuerdo con esta concepción, las únicas cuestiones relevantes a efectos del sistema de financiación de las CC. AA. son dos: en primer lugar, determinar qué parte de los recursos totales (en esencia, claro, procedentes de impuestos del Estado) corresponde al gobierno central y qué parte a los gobiernos autonómicos y, en segundo lugar, establecer los criterios de reparto entre las CC. AA. de la parte que les corresponde.

La problemática de la financiación autonómica (y, más en general, de la autonomía) queda así limitada a una parte de la ecuación fiscal, la del gasto, e ignora la otra parte, la de los ingresos, que corresponde prácticamente en exclusiva al gobierno central. Esta no es una cuestión banal, sino muy importante, ya que la falta de autonomía tributaria limita muy seriamente la capacidad para determinar el volumen total del presupuesto y, en consecuencia, para ejercer realmente la autonomía de gasto.

Además, esta concepción degrada la calidad de la autonomía y del autogobierno político. Primero, porque no existe auténtico poder político sin poder tributario. Segundo, porque el debilitamiento del vínculo tributario hace muy difícil que los ciudadanos dispongan de los mecanismos apropiados para comparar lo que pagan en concepto de impuestos con lo que reciben en forma de servicios públicos. Por último, porque acaba conduciendo, se quiera o no, a una especie de dirigismo del gobierno central sobre el gasto autonómico, por la vía de la determinación de las necesidades de gasto.

3. A esta concepción se le contrapone otra, que propugna una distribución equilibrada del poder político entre el gobierno central y los gobiernos intermedios. De acuerdo con esta segunda visión, en el terreno de la hacienda un gobierno democrático se caracteriza por prestar unos servicios a los ciudadanos que están bajo su jurisdicción y por financiarlos con impuestos pagados por estos mismos ciudadanos (que son, además, podríamos añadir, los que deciden cuáles y cuántos servicios, y cuáles y cuántos impuestos).

Esta visión es aplicable a los diferentes niveles de gobierno que componen el sistema político: al gobierno central, en el conjunto del territorio; a cada gobierno autonómico, en su territorio, y en un marco más limitado, a los gobiernos municipales, también cada uno de ellos en su municipio. A esta lógica se oponen dos lógicas extremas. Por un lado, la que he definido antes, que concentra todo el poder tributario (y, en el fondo, todo el poder, sin más) en un único gobierno central. Es la propia de un modelo unitario. En el otro extremo, la que niega al gobierno central el poder tributario en una parte del territorio. Es la propia de un modelo confederal y, por supuesto, la que se desprende de un proyecto de secesión, que busca, simplemente, la desaparición de cualquier soberanía del gobierno central anterior en el territorio que se quiere separar.

Ahora bien, cuando un territorio forma parte de una comunidad política más amplia (y, por definición, todos los gobiernos intermedios forman parte de alguna), esta regla básica no se puede aplicar con carácter absoluto, tiene unos límites innegables, que se derivan, en primer lugar, de la aplicación de un cierto principio de equidad interterritorial y, en segundo lugar, de las restricciones que impone la integración de los mercados sobre la autonomía tributaria.

El primer límite nos lleva a rechazar que los ciudadanos de unos territorios, simplemente por el hecho de tener menos capacidad fiscal que los de otros, se vean abocados a recibir menos servicios, haciendo el mismo esfuerzo fiscal, o a tener que hacer un mayor esfuerzo fiscal para recibir los mismos servicios, que es lo que sucedería si se aplicara en estado puro este principio. Por ello, en general, se considera necesario introducir mecanismos de nivelación que atenúen el impacto de esta regla sobre los territorios con menor capacidad fiscal. Ahora bien, cabe tener claro que estos mecanismos deben ser un correctivo al diseño conceptual básico que inspira el sistema de financiación de los gobiernos territoriales, no su punto de partida. Asimismo, cabe no olvidar que, para implementarlos, debe existir un cierto consenso básico sobre el contenido y el alcance de esa equidad interterritorial, cuestiones que tienen un fuerte componente histórico (es decir, varían con el tiempo) y espacial, como lo demuestra el hecho de que en algunos países sean muy potentes (República Federal Alemana, Australia, entre otros) y en otros, muy débiles (Estados Unidos, por ejemplo).

El segundo límite procede del hecho de que, en un contexto de mercados integrados, la autonomía (y la competencia) tributaria llevada al límite acabaría teniendo unos efectos negativos tanto en términos de eficiencia como de equidad. Por ello, resultan indispensables las fórmulas de armonización tributaria, que se hacen más necesarias cuanto más limitado sea el alcance territorial del gobierno (cuanto menos pueda internalizar los efectos de la imposición sobre los mercados), más móviles las bases tributarias y más integrados los mercados correspondientes.

De acuerdo con esta segunda concepción, la agenda de cuestiones que hay que abordar al diseñar el sistema de financiación de los gobiernos intermedios es muy diferente de la que se desprendía de la primera. En primer lugar, habría que determinar cuáles son las bases tributarias a las que tienen acceso los gobiernos intermedios y cuál es el alcance de sus responsabilidades normativas y administrativas. En segundo lugar, en la medida en que, a lo largo del tiempo, los recursos potenciales y las necesidades de gasto de los diferentes niveles de gobierno puedan evolucionar de manera asimétrica, hay que prever mecanismos que permitan restablecer periódicamente su suficiencia relativa (la equidad vertical) entre ellos. En tercer lugar, es preciso diseñar los mecanismos apropiados para satisfacer el objetivo de equidad interterritorial referido anteriormente, de acuerdo con el grado de nivelación que se considere deseable. Finalmente, un diseño razonable del sistema de financiación debe incluir el modelo de reglas de disciplina fiscal aplicable a los gobiernos intermedios (que conciernen sobre todo a las limitaciones del déficit y el endeudamiento).

4. Estas dos concepciones sobre la distribución del poder político entre el Gobierno central y los gobiernos intermedios dan lugar, pues, a dos modelos de hacienda diferentes y, en aspectos esenciales, contrapuestos. Ciertos países (la mayoría de los que tienen sistemas federales) se inspiran en el segundo modelo; otros (en general, los unitarios) optan por el primero.

Cualquiera de los dos modelos puede resultar satisfactorio si se logra un amplio consenso político y territorial sobre cuál de ellos es preferible. Ahora bien, puede suceder que dicho consenso no exista. Cuando la discrepancia se manifiesta de forma más o menos homogénea a lo largo de todos los territorios que conforman la comunidad política, solo caben dos salidas: la imposición de un modelo sobre otro —con las lógicas tensiones subyacentes y la inestabilidad que esto conlleva— o un modelo híbrido derivado de la transacción entre los dos modelos. Ahora bien, cuando la falta de consenso es perfectamente delimitable territorialmente —es decir, en unos territorios hay una clara preferencia por un modelo y en otros, por otro—, cabe plantearse la posibilidad de aplicar tratamientos específicos en algunos de los territorios. En definitiva, esto es lo que se ha hecho en no pocos países —Escocia en el Reino Unido, Quebec en Canadá, o Flandes en Bélgica— cuando ha surgido este tipo de problema, y ha servido para mantener la estabilidad de la unión y rebajar la pulsión independentista. Y, sobre todo, ha permitido satisfacer las aspiraciones de territorios diferentes que tienen también preferencias diferentes sobre la forma en que debe distribuirse el poder político entre gobierno común y gobierno propio. Parece, pues, una fórmula que cabría tener en cuenta; a no ser, claro está, que las preferencias se rijan antes por lo que no se quiere que tengan los demás, que por lo que se desea para uno mismo. De ser así, ciertamente, el problema tendría mala solución.

Federalismo asimétrico y financiación autonómica

Albert Solé-Ollé
Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Universitat de Barcelona

El debate sobre la reforma del sistema de financiación autonómica tiene su "elefante en la habitación»: Cataluña es el problema que todos saben que existe, pero que todos evitan abordar directamente. En mi opinión, no tiene mucho sentido seguir hablando de reforma del sistema de financiación autonómica planteando el problema desde un punto de vista multilateral que trata a Cataluña como una comunidad autónoma más[1]. La solución al problema catalán requiere abrazar con convicción el concepto de "federalismo asimétrico», otorgando un tratamiento constitucional específico a Cataluña, tanto desde el punto de vista del reconocimiento de la realidad nacional, como del marco competencial y de financiación. Ahora bien, tan importante como la asimetría en el grado de autonomía es el establecimiento de una protección institucional creíble de esa autonomía.

En esta contribución desarrollo este argumento. En primer lugar, comento la diferencia entre descentralización y federalismo, lo que me permite hacer hincapié en la importancia de la protección institucional de la autonomía. En segundo lugar, abordo la cuestión del diseño federal en países con "minorías» territoriales, lo que me conduce al concepto de "federalismo asimétrico». En tercer lugar, analizo la relación entre el "federalismo asimétrico» y la redistribución interregional, un aspecto más relacionado con el sistema de financiación autonómica. Por último, concluyo.

Descentralización *vs.* federalismo

Descentralización no equivale a *federalismo*. El federalismo se puede entender como una "protección de la descentralización» (véase Inman, 2007). Es decir, el federalismo consiste en incorporar a la Constitución del país una serie de salvaguardas a las competencias otorgadas a los entes subcentrales, de modo que sea más difícil para el Gobierno federal iniciar un proceso unilateral de centralización. El caso español, sin embargo, no es el de un país completamente federal: la Constitución delimitó las competencias de las comunidades autónomas de forma tan vaga que dejó abierta la posibilidad de modificaciones del sistema como resultado de la coyuntura política de cada momento, lo que ha permitido la reciente deriva recentralizadora (véase Viver Pi-Sunyer y Martín, 2012). Por todo ello, se puede afirmar que en España no hay un nivel de protección institucional suficiente de la descentralización.

[1] Ha habido ya varios intentos rigurosos de abordar la cuestión del sistema de financiación desde esta perspectiva (véase, por ejemplo, Lago y Solé, 2015, o León (ed.), 2015). El diagnóstico de los principales problemas y las soluciones propuestas resultan adecuados y se pueden aplicar con independencia de la solución adoptada para Cataluña.

Federalismo asimétrico

Las encuestas revelan claramente que, a excepción de Cataluña y el País Vasco, en todas las comunidades autónomas los ciudadanos desearían un nivel de descentralización inferior al actual (véase Fernández-Albertos y Lago, 2015). Por ello, el actual diseño institucional, con un nivel bajo de protección de la descentralización, puede ser adecuado para esas comunidades pero, al mismo tiempo, resulta insatisfactorio para Cataluña.

Las especificidades lingüísticas y culturales hacen que en Cataluña una parte importante de los ciudadanos se identifique con una identidad colectiva diferente de la española. En el caso español, pues, podemos hablar de "minorías» culturales (es decir, la catalana, la vasca) y de una "mayoría». En este tipo de situaciones, el federalismo constituye una salvaguarda de los derechos de las "minorías». Para asegurar que la «mayoría» respeta los derechos de las "minorías», estas deberán ser reconocidas constitucionalmente, se les otorgará la capacidad de autogobierno y se establecerán las debidas salvaguardas para esos poderes. Dado que esta problemática solo afecta a las "minorías», esto nos lleva necesariamente al "federalismo asimétrico» (véase Congleton, 2006) y, por tanto, a una situación en la que el nivel de competencias y de salvaguardas constitucionales a la autonomía no tiene por qué ser el mismo en todas las regiones.

Redistribución interregional

La imposición de las decisiones de la "mayoría» sobre la "minoría» puede afectar a los aspectos culturales y lingüísticos, y puede traducirse, asimismo, en la imposición de excesivos niveles de redistribución interregional desde el punto de vista de la "minoría» (véase Vaubel, 2013). En cualquier caso, el sistema de financiación autonómica vigente en España es extremadamente redistributivo: las comunidades con una capacidad fiscal per cápita por encima de la media antes de la aplicación del sistema de transferencias terminan con un nivel de recursos per cápita por debajo de la media y a estas diferencias de recursos hay que sumarles los desequilibrios generados por la financiación de la inversión pública (fondo de compensación interterritorial, fondos europeos, entre otros) y por la propia política de infraestructuras del Gobierno central (véase Solé-Ollé, 2013).

Por otro lado, la problemática de la redistribución interregional es mucho mayor cuando afecta a una "minoría» con una fuerte cohesión cultural. Las afinidades culturales, lingüísticas o el sentimiento de pertenencia a una misma comunidad nacional facilita enormemente la construcción de un contrato social basado

en niveles sustanciales de redistribución (véase Scheve y Lu, 2016). En el caso español, una investigación reciente de Balcells *et al.* (2015) demuestra que las preferencias por la redistribución interregional de los españoles (excluyendo Cataluña) disminuyen solo ligeramente a medida que aumenta la renta relativa de la región, con la excepción del País Vasco, donde los residentes manifiestan una clara oposición a la redistribución interregional. En el caso de Cataluña, los individuos que se identifican más con la identidad "catalana» tienen unas preferencias por la redistribución regional más reducidas, pero no el resto. Esto se puede ver de forma muy negativa: los catalanes son en promedio más solidarios con los catalanes que con el resto de españoles. Ahora bien, también se puede interpretar de forma positiva: a pesar de lo dicho, el nivel de solidaridad voluntaria con el resto de España es muy elevado. Con independencia de la opinión sobre esta cuestión, un hecho no se puede obviar: los catalanes sienten que se les ha impuesto un nivel de redistribución excesivo y sobre el que no pueden incidir y, por este motivo, una parte sustancial de la sociedad catalana muestra una preferencia por la secesión.

Las soluciones asimétricas son frecuentes en la experiencia comparada. En la mayoría de casos tienen que ver con el reconocimiento de las lenguas y con la descentralización educativa, y existen numerosos ejemplos donde las regiones "minoritarias» tienen un sistema de financiación específico. Es el caso, por ejemplo, de Escocia, Irlanda del Norte y Gales en el Reino Unido. Ya desde el siglo xix la participación de estas regiones en la financiación ha sido sustancialmente superior a su población (Bell, 2006). El País Vasco es otro ejemplo de "federalismo asimétrico» con respecto a la financiación. El caso de Quebec es un poco diferente: su situación es altamente asimétrica en cuanto a competencias, pero no necesariamente en cuanto a financiación, aunque esto se debe probablemente a que Quebec no es una región "rica» en el contexto canadiense.

Conclusión

La solución al problema de Cataluña radica en el "federalismo asimétrico». Cataluña requiere una solución fiscal específica y pactada con el Estado español. La especificidad constitucional no puede limitarse solo al reconocimiento nacional y a los niveles competenciales, sino que debe abordar también los aspectos fiscales, explicitando límites creíbles a la redistribución interregional. Dado que la solución debe ser pactada con el Estado español, requiere claramente de una reforma constitucional que debería ser aprobada tanto por los españoles como por los catalanes en referéndum. Es imprescindible introducir salvaguardas para conseguir que el acuerdo no quede desdibujado en el tiempo.

Obviamente, tanto la actual situación de competencia política en España como el deterioro de la confianza entre las dos partes enfrentadas hace muy difícil otorgar credibilidad al resultado de una negociación de este tipo. Sin embargo, y a pesar de estas dificultades, creo que plantear las cosas en estos términos es la única opción con una mínima probabilidad de evitar bien la secesión de Cataluña, bien la degradación democrática de España.

Referencias bibliográficas

Balcells, L.; Fernández-Albertos, J. y Kuo, A. (2015): "Preferences for Inter-Regional Redistribution", *Comparative Political Studies* 48: 1318-1351.

Bell, D. (2008): "Fiscal Federalism in the UK", *Stirling Economics Discussion Paper* 2008-15.

Inman, R.P. (2007): "Federalism's Values and the Value of Federalism", CESifo *Economic Studies* 53 (4): 522-560.

Fernández-Albertos, J. y Lago. I. (2015): "Gobiernos autonómicos e identidades regionales en España, 1980-2012", *Política y gobierno* 22(2):283-315.

Congleton, R. (2006): "Asimmetric federalism and the political economy of decentralization", A Ahmad, E. y Brosio, E. (Eds) (2006), *Handbook on Fiscal Federalism*, págs. 131-154. Edward Elgar Publishing, Cheltenham.

Lago, S. y Solé-Ollé, A. (2015): "Multi-Level Finance and Governance in Spain: the Impact of the Euro Crisis in Ahmad", E. Bordignon, M. y Brosio, G. (eds.), *Multi-Level Finance and the Euro Crisis: Causes and Effects*, Edward Elgar Publishing, Chentelham.

León, S. (ed.) (2015): *La financiación autonómica: Claves para comprender un (interminable) debate*. Alianza Editorial.

Scheve, K. y Xiaobo, L. (2016): "Self-Centered Inequity Aversion and the Mass Politics of Taxation", *Comparative Political Studies* 49(14): 1965-1997.

Solé-Ollé, A. (2013): "Inter-regional redistribution through infrastructure investment: tactical or programmatic?", *Public Choice* 156(1-2): 229-252.

Vaubel R. (2013): "Secession in the European Union", *Journal of Economic Affairs*, 33-3: 288-302.

Viver Pi-Sunyer, C. y Martín, C. (2012): "El procés de re-centralització del Estat de les Autonomies", *Informe IEB sobre Federalisme Fiscal'12*, Instituto de Economía de Barcelona (IEB).

La hacienda propia de Cataluña

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

El Gobierno de la Generalitat de Cataluña hace tiempo que quiere implementar lo que se conoce como *hacienda propia*. Esta se puede entender como la capacidad de la Generalitat de gestionar los impuestos recaudados en su territorio y, al mismo tiempo, disfrutar de poder tributario sobre los mismos. Estas potestades pueden tener diferentes gradaciones, si bien implican siempre una amplia autonomía fiscal, con las cotas más altas si Cataluña fuera un estado independiente.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 prevé la posibilidad de crear un consorcio tributario entre la Agencia Tributaria de Cataluña (ATC) y la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) para que la Generalitat participe de forma directa en la gestión, recaudación, liquidación e inspección de los tributos estatales que se le atribuyan, empezando por el IRPF. Sin embargo, hasta ahora este consorcio no ha sido posible por falta de voluntad del Gobierno de España.

Asimismo, en 2012 el Gobierno catalán intentó negociar con el Estado español un sistema de financiación específico para Cataluña, el conocido como *pacto fiscal*, que consistía en una financiación similar a la de las comunidades forales, pero con cuota de solidaridad para el resto de España. Es decir, la Generalitat gestionaría todos los impuestos estatales y recibiría el rendimiento que estos generasen en Cataluña; a cambio, cada año haría una contribución a la hacienda estatal para financiar la parte alícuota de los servicios generales del Estado y cumplir con el principio constitucional de solidaridad interterritorial. No obstante, el Estado se negó a negociar esta propuesta, alegando que un tratamiento específico para Cataluña sería contrario al marco constitucional.

Actualmente, la construcción de una hacienda propia o catalana vuelve a ser un objetivo de primer orden en el proceso independentista que tiene lugar en Cataluña, ya que es una de las estructuras básicas para la constitución de un estado independiente. La independencia puede o no conseguirse, puede tardar más o menos, pero, en mi opinión, mientras no se consiga, la Generalitat debe luchar por un cambio de paradigma en el modelo de financiación actual, con más poder tributario, tanto para la regulación como para la administración de los impuestos.

A continuación, partiendo del sistema comparado y la teoría del federalismo fiscal, se justifica que la Generalitat deba disponer de una hacienda propia. Asimismo, se expone brevemente el modelo de administración tributaria que cabría implantar en el caso de una Cataluña independiente.

Cataluña con una hacienda propia dentro del Estado español

Dentro del Estado español, se podría decir que la Generalitat dispondría de hacienda propia si estuviera capacitada para gestionar los impuestos recaudados en su territorio y, a su vez, tuviera poder tributario sobre estos, aunque fuera dentro de los límites acordados con el Estado con fines de armonización fiscal y para evitar distorsiones[1]. Este cambio debería derivarse de un pacto bilateral entre la Generalitat y el Estado español, que comportara un modelo específico de financiación para Cataluña, ya que no es realista pensar que el resto de autonomías de régimen común quisieran asumir el grado de autonomía fiscal que este modelo implicaría[2].

En el sistema comparado este modelo de hacienda no resulta extraño. Se puede decir que los gobiernos subcentrales de Estados Unidos, Suiza y Canadá (especialmente Quebec) disponen de hacienda propia según la definición expuesta. En la teoría del federalismo fiscal también se pueden encontrar argumentos para defender este modelo de hacienda.

En Estados Unidos cada estado goza de una amplia autonomía fiscal y de poder tributario. Se puede decir que los estados casi pueden establecer los impuestos que quieran y también los pueden administrar. Ahora bien, por razones de armonización, la mayoría de ellos han adoptado la definición federal de la base imponible del impuesto de renta de personas físicas y del impuesto de sociedades. En Suiza, los cantones también pueden aplicar cualquier impuesto (salvo el IVA, reservado a la federación), a la vez que los administran. Con todo, la ley de armonización fiscal suiza, de 1990, que no se aplicó en su integridad hasta el 2001, armonizó la estructura de algunos impuestos federales y cantonales. Finalmente, las provincias de Canadá se encuentran en una situación similar: tienen plena autonomía tributaria y pueden utilizar cualquier impuesto excepto aduanas e impuestos sobre no residentes, reservados a la federación. Pueden también gestionar sus impuestos, si bien la federación los administra como compensación por el hecho de que las provincias han adoptado la base imponible de los impuestos federales sobre la renta de las personas físicas y sobre sociedades. Solo hay dos excepciones a esta regla: Alberta, que tiene su propio impuesto de sociedades y se autogestiona, y la provincia de Quebec, que se administra todos sus impuestos; es decir, ha preferido preservar la autonomía tributaria a ahorrarse los costes de la gestión[3].

[1] Véase Bosch (2010) para una descripción de los aspectos tributarios del modelo actual de financiamiento autonómico.
[2] El artículo no menciona los mecanismos de solidaridad interterritorial que se pudieran establecer entre Cataluña y España, sino que se limita a tratar los aspectos de poder y administración tributaria.
[3] Véase Giménez (2003) y Zubiri (2010) págs. 99-103.

Por tanto, en los países mencionados, la federación y los estados comparten poder tributario. Se entiende que los impuestos que pagan los ciudadanos de un territorio pertenecen a las instituciones que los representan (federales, estatales, locales), y estas comparten el poder tributario y se reparten los ingresos. Pues bien, uno de los grandes problemas del estado de las autonomías español es que se ha diseñado un sistema de financiación autonómica que no ha tenido nunca esta concepción de los ingresos impositivos. El diseñador del modelo de financiación de las autonomías parte de la concepción de un sistema tributario de "caja única», donde todos los ingresos impositivos pertenecen al Gobierno central que, en todo caso, delega un cierto poder tributario (muy limitado) a las autonomías y les concede una parte del rendimiento impositivo. La única excepción a este modelo son las comunidades forales.

En cuanto a la teoría del federalismo fiscal, las aportaciones que constituyen la segunda generación de esta teoría (Oates, 2005) defienden que los gobiernos subcentrales deben disfrutar de una amplia autonomía fiscal. Se justifica de la forma siguiente[4]:

- La autonomía fiscal, según Weingast (2007), proporciona a los gobiernos subcentrales incentivos para hacer políticas fiscales que mejoren el crecimiento económico, ya que así también incrementará su recaudación fiscal. Asimismo, el miedo a perder ingresos fiscales reducirá la corrupción y los gastos ineficientes.

- La autonomía fiscal aumenta la responsabilización (*accountability*). Los votantes controlan más el gasto público y castigan a los gobiernos que gastan de forma ineficiente.

- La autonomía fiscal conlleva disciplina fiscal. Evita los rescates financieros (*bailouts*).

Con todo, se puede argumentar que, cuando las bases imponibles son móviles, una extensa autonomía fiscal puede conllevar competencia entre los gobiernos subcentrales, lo que puede redundar en niveles bajos de impuestos y gasto. Sin embargo, también se puede argumentar que la movilidad de las bases limita incrementos excesivos de impuestos y aumentos ineficientes de gasto, y este efecto será más intenso cuando la mayor parte del gasto subcentral se financia con impuestos propios.

[4] Zubiri (2010), págs. 94-95.

La hacienda de una Cataluña independiente

La hacienda de un estado la constituyen diversos elementos, tales como su sistema fiscal, la administración tributaria y los propios contribuyentes. No se hará aquí una descripción de cómo deberían ser cada uno de estos elementos de la futura hacienda de una Cataluña con estado propio, pero sí se pondrán de relieve dos cuestiones que pueden considerarse relevantes.

La primera tiene que ver con el fraude fiscal. Actualmente Cataluña presenta un nivel de presión fiscal relativamente bajo (33,2%)[5] si se compara con la media de la Unión Europea (40,0%, según datos de Eurostat). En cambio, Cataluña tiene unos tipos impositivos relativamente altos. Esta paradoja tiene que ver con el fraude fiscal, que erosiona la recaudación impositiva. Asimismo supone que los contribuyentes que pagan impuestos están haciendo un esfuerzo muy importante.

Algunos expertos contabilizan que la economía sumergida representa cerca de una cuarta parte del PIB de España[6] y, en Cataluña, ciertas estimaciones la sitúan en el 22,3%[7]. En cambio, en ciertos países europeos (los nórdicos) presenta niveles mucho más bajos, entre el 10% y el 15%[8]. Por tanto, uno de los retos del nuevo estado catalán sería reducir el fraude fiscal.

La segunda cuestión relevante tiene que ver con el diseño de la administración tributaria. No deben reproducirse los defectos del modelo de gestión tributaria de la AEAT. Es un modelo que solo tiene controlado a quien está dentro de su sistema informático, que es muy potente. Los contribuyentes que están dentro, mediante un poderoso sistema de cruce de datos, están perfectamente controlados y penalizados si incumplen sus obligaciones tributarias. Sin embargo, un elevado número de actividades y personas quedan fuera del sistema y, por ende, escapan del control de la AEAT, es decir, del control tributario, como se ha dicho antes, lo que explica el fraude fiscal. La falta de una suficiente dotación de medios humanos contribuye asimismo a generar este problema, ya que la administración tributaria española dispone en términos relativos de menos empleados que otros países europeos. Actualmente, en Cataluña, contando los empleados de la AEAT, la ATC, las oficinas liquidadoras y los cuatro organismos autónomos de las diputaciones provinciales, los recursos humanos destinados a la gestión del sistema tributario superan ligeramente las 5.000 personas[9]. En cambio, según la Comisión Europea (2012), al menos debería haber unos 1.000 empleados públicos dedicados a la gestión tributaria por cada millón de habitantes, lo que significa que Cataluña debería tener entre 7.000 y 8.000 empleados en su administración tributaria.

[5] Véase Bosch y Espasa (2016), pág. 81.
[6] Mauleón (2014).
[7] Véase Bosch y Espasa (2016), pág. 82.
[8] Mauleón (2014).
[9] CATN (2013), pág. 52.

Así pues, el modelo de administración tributaria debería ser suficientemente eficiente para disminuir el fraude fiscal. Hay estudios que concluyen que vincular los ingresos fiscales con los servicios que financian disminuye el fraude, ya que el contribuyente percibe que el Gobierno actúa de forma transparente y honrada. Es una nueva cultura de relación entre contribuyente y administración tributaria que se basa en la confianza y no en la represión. Este es el modelo de administración tributaria que debería diseñar el nuevo estado. Asimismo, esta nueva cultura ofrece al contribuyente servicios para ayudarle con el cumplimiento de las obligaciones tributarias, y simplifica los impuestos y los procesos tributarios[10]. Se aleja completamente del modelo penalizador que representa la AEAT.

Referencias bibliográficas

Alm, J. (2014): "Understanding and Combatting Tax Evasion", *IEB's Report on Fiscal Federalism and Public Finance '14*, Institut d'Economia de Barcelona, Barcelona, 60-64.

Bosch, N. (2010): "El modelo de financiación autonómica de 2009: un anàlisis bajo la perspectiva del federalismo fiscal", *Informe sobre Federalismo Fiscal en España '09*, Institut d'Economia de Barcelona, Barcelona, 10-21.

Bosch, N. y Espasa, M. (2016): "La hisenda catalana", *Revista de Catalunya*, 1, 71-86.

European Commission (2012): *Improving tax governance in EU Member States: Criteria for successful policies*, Brussels.

Consell Assessor per a la Transició Nacional (2013): *L'Administració tributària de Catalunya*, Informe núm. 2, Generalitat de Catalunya, Barcelona.

Giménez, A. (2003): *Federalismo Fiscal. Teoría y pràctica*, Tirant lo Blanch, València.

Mauleón, I. (2014): "Recent Quantification of the Shadow Economy and Tax Fraud in Spain", *IEB's Report on Fiscal Federalism and Public Finance '14*, Institut d'Economia de Barcelona, Barcelona, 56-59.

Oates, W. (2005): "Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism", *International Tax and Public Finance*, 12, 349-373.

Weingast, B. R. (2007): *Second-generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic-Development*, Hoover Institution Working Paper, September.

Zubiri, I. (2010): *The Economic Agreement between the Basque Country and Spain*, AD Concordiam, Bilbao.

[10] Alm (2014).

Hacia un sistema fiscal compartido

José Mª Durán-Cabré, Alejandro Esteller-Moré

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

En el marco del actual sistema de financiación de las CCAA de régimen común, en torno al 85% de los recursos financieros de las CCAA provienen de tributos cedidos total o parcialmente por el Estado (Vilalta, 2017). Sobre algunos de estos impuestos, como el IRPF, las CCAA tienen cierta capacidad normativa, y también se encargan de gestionar los impuestos cedidos totalmente, que incluyen los relacionados con la riqueza. En este sentido, podemos concluir que el grado de autonomía tributaria de las CCAA es aparentemente elevado, pero como veremos a continuación, esta afirmación debe matizarse.

Por un lado, la terminología legal de "cedidos" ya denota que no estamos propiamente ante una estructura fiscal de un sistema federal. Quizá tuvo su sentido al inicio del proceso descentralizador, pero después de más de 30 años parece que sería mucho mejor hablar de impuestos "compartidos". O si se quiere visualizar aún mejor la responsabilidad autonómica, por ejemplo, en relación al IRPF, debería hablarse de impuesto autonómico sobre la renta y de impuesto estatal sobre la renta. Por otro lado, que las CCAA no tengan ninguna capacidad efectiva de decisión sobre la gestión de los impuestos cedidos más importantes es una asimetría que limita su responsabilidad fiscal.[1]

No detallaremos aquí las ventajas de una mayor autonomía tributaria, pero sí creemos que vale la pena identificarlas para poder valorar la situación institucional actual. Una mayor autonomía tributaria es un elemento imprescindible, aunque no suficiente, para la toma de decisiones eficientes desde el punto de vista del gasto público. Como bien sabemos, tales decisiones eficientes se producen porque el proceso de rendición de cuentas es pleno: los ciudadanos perciben tanto el coste (o patrón redistributivo) de los impuestos, como los beneficios de las políticas de gasto. Como mínimo, desde mitad-finales de los años 80, los efectos negativos de esa falta de corresponsabilidad fiscal del sistema de financiación autonómico son bien conocidos (Armet y Castells, 1983), siendo relativamente discretos los avances y, en cualquier caso, siempre bajo el marco de un sistema tributario donde el poder originario reside en el gobierno central.

La cuestión clave, pensamos, es tener claro que los impuestos han de ser compartidos. Esto es, la solución no es ir incrementando los porcentajes de participación en favor de las CCAA sobre impuestos que continúan percibiéndose como estatales y cuya aplicación sigue estando en manos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria que depende únicamente del gobierno central.

Un poco de información estadística servirá para conocer en qué medida se ha avanzado realmente en la corresponsabilidad fiscal. Para que se dé un proceso ideal de rendición de cuentas, es necesario que los contribuyentes sepan a quién pagan sus impuestos. De la información disponible se pueden obtener algunos resultados. El primero, y para contextualizar cualquier análisis, es que los españoles no tienen una gran cultura fiscal, o al menos no sobre a quién pagan los impuestos. En principio, el impuesto sobre bienes inmuebles es un impuesto conocido y visible, sobre el cual no debería haber dudas sobre su asignación al nivel local. Pues bien, de acuerdo con las encuestas disponibles[2], en 2010, sólo un 44% de la población era consciente de que efectivamente es un impuesto que se paga a su ayuntamiento (un 8%, no sabe/no contesta). En 2016, ese porcentaje se redujo ligeramente, hasta el 36% (un 18% NS/NC).

Dado ese desconocimiento, tampoco es extraño que, en 2010, un 65% de los encuestados respondieran que el IRPF se paga en su totalidad al gobierno central (un 11% NS, NC), mientras que ese porcentaje ha pasado a ser del 58% en 2016 (un 18% NS/NC). El IRPF lleva casi 25 años siendo un impuesto cedido parcialmente a las CCAA. En la actualidad, todas han aprobado su propia tarifa que grava la base general y el número total de deducciones que las propias CCAA regulan es de 185, lo que representa en promedio algo más de 12 deducciones por comunidad. Sin embargo, que en 2016 más de la mitad de la ciudadanía crea que el IRPF, el impuesto no afectado más importante de nuestro sistema fiscal, se pague en su totalidad al gobierno central demuestra que el proceso de descentralización fiscal es manifiestamente mejorable. Sólo un 18% de la población es consciente de que una parte le corresponde al gobierno central y la otra a la CA.

La compartición no ha de ser incompatible con la armonización o con el aprovechamiento de las economías de escala en la aplicación de los tributos. Experiencias al respecto de otros países federales ya nos han enseñado sobre las ventajas de la compartición. Compartir el sistema fiscal implica que los diferentes niveles de gobierno implicados tienen *algo que decir sobre los impuestos*

[1] http://www.expansion.com/blogs/defuerosyhuevos/2015/04/07/anomalia-en-la-financiacion-a-esteller.html

[2] Los resultados de 2010 provienen del estudio "Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2010", Instituto de Estudios Fiscales, basado en 1.500 entrevistas; los de 2016, en "Barómetro de julio 2016" del Centro de Investigaciones Sociológicas, basado en 2.479 entrevistas. La estructura y contenido de la pregunta es idéntico en ambos casos.

que afectan a sus ciudadanos[3]. Bajo ese contexto, es natural que haya cierta armonización, entre otros, para evitar unos costes de cumplimiento excesivos para las empresas que operan en diversas jurisdicciones[4], o simplemente un proceso de "carrera a la baja"[5]. Por tanto, creemos que es un error defender, como se suele hacer, el *statu quo actual esgrimiendo argumentos tales como la quiebra de la unidad de mercado, o el desaprovechamiento de las economías de escala en la aplicación de los tributos. En un sistema federal, tales circunstancias son perfectamente conducibles. De hecho, en el caso de la imposición sobre el consumo, la armonización ya viene impuesta desde Bruselas, mientras que en el ámbito de sociedades, la tendencia latente es también a avanzar hacia una cierta armonización*[6].

En definitiva, pensamos que el sistema fiscal español debería transformarse en un sistema fiscal federal donde todos los niveles de gobierno intervienen en su diseño y en su aplicación. Tal situación debe combinar los beneficios de la descentralización con los de una cierta armonización. En otro caso, y de manera probablemente paradójica, no lograremos aprovechar totalmente las ventajas de la descentralización por el lado del gasto. Además, es probable que se evitaran situaciones tales como la proliferación de deducciones autonómicas en el IRPF o la de impuestos propios autonómicos de difícil justificación.

[3] Fijémonos que eso podría implicar la existencia de un impuesto sobre sucesiones y donaciones o uno sobre el patrimonio compartido entre el Estado y las CCAA. De esta manera, sería el Estado quien asumiría directamente las consecuencias, por ejemplo, de la reintroducción de ese último impuesto en lugar de las CCAA.

[4] McLure (2008) reconoce que la presión de los empresarios es la que hace que, en EEUU y en relación al impuesto sobre sociedades, haya un cierto nivel de armonización fiscal; todavía insuficiente para él. En el caso de Canadá, la opinión de las empresas - ante la creación de la agencia tributaria compartida entre la federación y las provincias, *Canadian Revenue Agency* - era que "es preferible tratar con 10 administraciones tributarias diferentes que enfrentarse a diez impuestos provinciales sobre sociedades no armonizados" (Plamondon y Zussman, 1998, pág. 776).

[5] Véase la paradoja del impuesto sobre sucesiones y donaciones (ISD). Para reforzar su papel como elemento redistribuidor, se suele sugerir su armonización entre CCAA. Ahora bien, en la medida en que su administración está totalmente descentralizada, existe el riesgo de que la armonización de los parámetros nominales, se revierta mediante la aplicación del impuesto (Durán *et al.*, 2016). Bajo una administración tributaria compartida, tal reversión no sería tan probable. En definitiva, el actual status quo puede que requiera un cierto nivel de armonización, pero éste no será completo con la actual estructural institucional de la administración tributaria.

[6] Ver IEB Report 2/2015: http://www.ieb.ub.edu/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=673&id=2&Itemid=109

Referencias bibliográficas

Armet, L. y Castells, A. (1983): "Aproximación crítica al sistema de financiación de las comunidades autónomas", *Hacienda Pública Española*, 80, 161-174.

Durán-Cabré, J.M.; Esteller-Moré, A. y Salvadori, L. (2015): "Empirical Evidence on Horizontal Competition in Tax Enforcement", *International Tax and Public Finance*, 22, 834-860.

McLure, Ch. (2008): "Harmonizing Corporate Income Taxes in the US and the EU: Legislative, Judicial, Soft Law and Cooperative Approaches", CESifo Forum 2/2008, Munich.

Plamondon, R.E. y Zussman, D. (1998): "The compliance costs of Canada's Major Tax Systems and the impact of the Single Tax Administration", *Canadian Tax Journal*, 46, 761-785.

Vilalta, M. (2017): "La revisión del sistema actual: mínimos deseables", *IEB Report 1/2017*.

La revisión del sistema actual: mínimos deseables

Maite Vilalta Ferrer
Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Universitat de Barcelona

El actual modelo de financiación de las comunidades autónomas (CC. AA.), vigente desde 2009, se debería haber revisado, tal como prevé la Ley 22/2009, al cabo de cinco años. Todo hace pensar que se revisará este 2017, con tres años de retraso. El objetivo de este escrito es enumerar los cambios necesarios para avanzar hacia modelos similares a los de estados como Alemania, Canadá o Suiza. A pesar de las especificidades de los modelos de financiación de los gobiernos regionales de estos países (estados federales, provincias y cantones), en todos ellos se busca compatibilizar la autonomía financiera con un principio de equidad. En este sentido, sería deseable que la revisión contemplara los siguientes aspectos:

1. Actualizar el volumen global de recursos del sistema, en cumplimiento del principio de equilibrio vertical entre la Administración central y la autonómica. Existen distintas aproximaciones para cuantificar los recursos adicionales que habría que añadir al sistema y todas ellas señalan su actual insuficiencia[1].

2. Reforzar la autonomía financiera de las CC. AA. ampliando su capacidad de decisión sobre sus ingresos. A través de distintas figuras tributarias, las CC. AA. han obtenido una media de 85.145,18 millones de euros anuales (media 2009-2014). Esto supone el 83,9% de los recursos totales procedentes del modelo de financiación. Si sacamos del cómputo los impuestos sobre los que las CC. AA. no tienen capacidad normativa, la cifra se reduce a 49.203,70; los impuestos sobre los que pueden tomar decisiones les aportan, pues, menos de la mitad de los recursos totales (el 48,5%). Y si solo se tienen en cuenta los tributos que gestionan y administran, la cifra se reduce a 13.353,37 millones de euros, lo que supone el 13,2% del total de ingresos del modelo. Estos datos muestran que todavía queda mucho camino por recorrer en el terreno de la autonomía financiera. Habría que conseguir que la hacienda de las CC. AA. se nutriera, fundamentalmente, de los impuestos pagados directamente por sus ciudadanos y sobre los cuales los gobiernos autonómicos dispusieran de capacidad legislativa y de gestión. Existen diferentes medidas que se podrían llevar a cabo: introducir capacidad normativa sobre los tributos indirectos que forman parte de la actual cesta (IVA y especiales), incrementar el porcentaje de cesión del IRPF, contemplar formas de gestión y administración compartida (consorciada) entre la Administración central y la autonómica sobre las principales figuras tributarias, etc. (véase la contribución de Durán-Cabré y Esteller-Moré de este mismo Report).

3. Dar cumplimiento al principio de equidad horizontal. Dado que las bases imponibles de los impuestos están distribuidas de forma desigual en el territorio, unos gobiernos acaban teniendo más capacidad tributaria que otros, realizando el mismo esfuerzo fiscal. Se da una situación inicial de desigualdad que es recomendable corregir. Esto es lo que se hace, precisamente, en los países antes mencionados, introduciendo en sus modelos los llamados *mecanismos de nivelación*. El objetivo es que los gobiernos dispongan de un volumen "similar» de recursos, por unidad de necesidad, para la prestación de los servicios que tienen atribuidos, haciendo el mismo esfuerzo fiscal. En todos los casos se logra una distribución final más igual que la existente inicialmente, acortando las distancias sin eliminarlas del todo. Se trata de una nivelación parcial de los recursos.

El actual mecanismo de nivelación de los ingresos de las CC. AA. es el «fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales» (FGSPF)[2]. Su propósito es asegurar que las CC. AA. dispongan del mismo volumen de recursos potenciales por habitante (ajustado) para la prestación de los servicios esenciales del estado del bienestar (educación, sanidad y servicios sociales). El resultado es el de una nivelación parcial de los recursos, tal como se puede comprobar comparando las columnas 1 y 2 del cuadro 1. Las CC. AA. que tienen unos ingresos tributarios por habitante (ajustado) por encima de la media (en índice) lo siguen estando una vez ha actuado el FGSPF, pero las distancias se acortan. Lo mismo sucede con las que inicialmente están por debajo de la media, que siguen estando por debajo, pero menos.

Cuadro 1. Ingresos de las comunidades autónomas procedentes del actual modelo de financiación. Índice de euros por habitante (ajustado). Media 2009-2014

	Tributos potenciales	Recursos después nivelación *	Total recursos del modelo**
Madrid	143	110	101
Baleares	121	105	100
Cataluña	120	105	100
Cantabria	113	103	125
Aragón	108	102	109
Asturias	101	100	108
La Rioja	101	100	117
Valencia	96	99	95
Castilla León	93	98	108
Galicia	86	97	104
Murcia	85	97	95
Andalucía	82	96	96
Castilla-La Mancha	81	96	99
Extremadura	71	93	111
Canarias	42	86	86
Total	100	100	100

* Tributos potenciales ±FGSPF; ** Tributos potenciales ±FGSPF+ 3 Fondo de ajuste.
Elaboración propia a partir del Mapa de la Financiación IEB.

El problema surge cuando se introducen tres fondos más: el de suficiencia global, el de competitividad y el de cooperación. Su

[1] *Generalitat de Catalunya (2014); Pérez, F.; Cucarella, V. (2016);* Pérez, F.; Mollá, S.; Pérez J.; Pérez J.A. (2017);

[2] Bassols, Bosch, Vilalta (2010)

aplicación distorsiona la pauta redistributiva establecida por el FGSPF, tal como muestra la columna 3 del cuadro 1. Los resultados vuelven a ser difícilmente defendibles desde un punto de vista equitativo, al igual que ocurría en los modelos anteriores[3]. Para solucionarlo, se podrían eliminar estos tres fondos e introducir la cuantía aportada por la Administración central, en la parte vertical del actual FGSPF. De este modo, el modelo estaría configurado solo en torno a dos vías: una cesta tributaria y un mecanismo de nivelación. Al mismo tiempo se debería: *a*) analizar el grado de nivelación de los recursos, fijado actualmente en un 75% (el FGSPF nivela la totalidad del 75% de los recursos), pues existen datos que justificarían su rebaja, al menos, hasta un 60%[4]; *b*) corregir el actual indicador de necesidades de gasto (la población ajustada) con una variable que recoja los costes diferenciales de la prestación de los servicios, y *c*) modificar el actual indicador de capacidad utilizando, por ejemplo, un cálculo basado en las bases imponibles.

Por último, en relación con la equidad, cabría comentar una de las grandes asignaturas pendientes de nuestro sistema de descentralización fiscal: la gran desigualdad existente entre los resultados del régimen foral y los del régimen común. Una posible solución pasaría por la participación de las comunidades forales en el mecanismo de nivelación[5].

4. Garantizarla estabilidad del modelo. Lo que se pacta el año base debe cumplirse a lo largo del tiempo. El modelo debe incorporar mecanismos de actualización y seguimiento que lo hagan estable. Ciertas circunstancias pueden romper el equilibrio inicial (tanto el vertical como el horizontal) y es preciso tenerlo en cuenta. Esto implica: *a*) establecer revisiones periódicas de los aspectos estructurales del modelo (volumen global de recursos, grado de nivelación, etc.); el actual prevé una revisión quinquenal, lo que, como se ha dicho, aún no se ha cumplido; *b*) prever actualizaciones anuales de las variables que se utilizan para el cálculo de los indicadores de necesidades y de capacidad fiscal (algo que ya se hace actualmente), así como de la cuantía aportada anualmente por la Administración central al sistema. Habría que comprobar si la tasa utilizada debe seguir siendo la de los ingresos tributarios del Estado (ITE) o alguna otra[6]; *c*) posibilitar la implementación de los cambios introducidos; es probable que con la revisión se modifique la actual pauta distributiva que haga que unas CC. AA. salgan ganando y otras salgan perdiendo. Habrá un cambio de *statu quo*, por lo que habría que pactar un mecanismo gradual y transitorio que lo haga posible desde el punto de vista político y económico.

5. Introducir mecanismos de coordinación, hacer más transparente el modelo y garantizar el cumplimiento del pacto. Tan importante es disponer de un buen diseño del modelo como asegurar su buen funcionamiento. Por un lado, habría que mejorar los aspectos «logísticos», tales como los que afectan a los pagos a cuenta, la transparencia en los datos y la manera de suministrar información, etc. Y por otro lado, habría que aplicar los cambios legales necesarios para imposibilitar que no se cumpla lo convenido. No sirve de nada revisar el modelo si, posteriormente, tal como ha sucedido, no se cumple lo que se pacta o se modifican, sobre la marcha, términos del pacto. Para evitarlo, sería necesario abordar cuestiones como el funcionamiento del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) y el papel del Senado. Son necesarios no solo cambios de los aspectos técnicos del modelo, sino también institucionales, lo que probablemente requiere modificar algunas leyes e incluso la propia Constitución.

Estos serían, entre otros, los principales aspectos que cabría considerar en un escenario donde las CC. AA. negociarían la revisión del modelo siguiendo el procedimiento habitual; es decir, a partir de una discusión multilateral en el CPFF y con la posterior firma bilateral del acuerdo. Los cambios descritos permitirían que el actual modelo avanzara hacia un sistema cada vez más similar al que tienen los estados donde prima la autonomía financiera de los gobiernos, donde la soberanía fiscal no es patrimonio del Gobierno central, donde se nivelan parcialmente los recursos para hacer efectivo un principio de equidad, donde se coordinan las decisiones en materia fiscal, donde se vela por la estabilidad de la hacienda de todos los gobiernos y donde se cumplen los pactos. Probablemente este sería el único escenario en que Cataluña podría continuar dentro del modelo general.

[3] Vilalta, 2014.
[4] Vilalta, 2016.
5 Castells, Sorribas, Vilalta, 2005.
6 León (coord.) 2015.

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*.

Castells, A.; Sorribas, P. y Vilalta, M. (2005): "Las subvenciones de nivelación en la financiación de las CCAA: propuesta de incorporación de las CCAA forales", J.M. Duran; Bosch, N. (coord.), *La financiación de las comunidades autónomas: políticas tributarias y solidaridad interterritorial.* Publicaciones Universidad de Barcelona, pàg. 221-238.

Durán-Cabré, J.M.; Esteller-Moré, A. (2017): "Hacia un sistema fiscal compartido", *IEB Report 1/2017*

Generalitat de Catalunya (2014): Documento de análisis del modelo de financiación de las comunidades autónomas, *Departament d'Economia i Coneixement*, març 2014, pp 7-10.

León S. (coord.) (2015): *La Financiación autonómica. Claves para entender un (interminable) debate*. Alianza editorial, pp. 117-149.

Perez, F. y Cucarella, V. (2016): "Las necesidades relativas de gasto de las comunidades autónomas", *Mediterráneo Económico* Nº 30, 275-300.

Pérez, F.; Mollá, S.; Pérez J. y Pérez J.A. (2017): "Suficiencia financiera de las CCAA y Estado del bienestar", Seminario IVIE 30/01/2017.

Vilalta, M. (2014): "La equidad horizontal en el modelo de financiación autonómica: un análisis del grado de progresividad", *Papeles de Economía Española* 142, pp. 124-143.

Vilalta, M. (2016): "Pasado, presente y futuro de la nivelación en el modelo de financiación de las comunidades autónomas", *Revista Mediterráneo Económico* núm.30 pp. 87-118.

Autores

BOSCH, NÚRIA es licenciada y doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universitat de Barcelona. Actualmente es catedrática de Hacienda Pública de esta universidad, directora de la Cátedra de Federalismo Fiscal del Instituto de Economía de Barcelona (IEB). Está especializada en temas de federalismo fiscal, hacienda autonómica y local, balanzas fiscales y análisis de eficiencia en el sector público. Ha publicado artículos en revistas especializadas nacionales e internacionales como *Environment and Planning C: Government and Policy, Internacional Tax and Public Finance, Public Finance, Public Finance Review, Hacienda Pública Española/Review of Public Economics* y *Revista de Economía Aplicada*, entre otras.

CASTELLS, ANTONI es doctor en Ciencias Económicas y Empresariales, y catedrático de Hacienda Pública de la Universitat de Barcelona. Ha sido profesor visitante en la Johns Hopkins University de Baltimore y fue director del Instituto de Economía de Barcelona (UB) hasta el año 2003. Es director de EuropeG, grupo de opinión y reflexión en economía política; presidente del Consejo Asesor de la Fundación Cataluña Europa, miembro del Consejo Consultivo de FUNCAS, y miembro de la Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras. Ha sido miembro de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña (1984-1989), diputado electo al Parlamento de Cataluña por el PSC (1992, 2003 y 2006), miembro de la Comisión Mixta de Valoraciones Estado-Generalitat (1989-1996), representante español en el Tribunal de Cuentas Europeo (1994-2000), secretario de Economía de la Comisión Ejecutiva del PSC (2000-2011), y consejero de Economía y Finanzas de la Generalitat de Catalunya (2003-2010). Especialista en federalismo fiscal, en economía del estado del bienestar, en economía regional y en los aspectos económicos del proceso de integración europea. Es autor de artículos en revistas como *European Economic Review, Oxford Review of Economic Policy, Government and Policy, Economies et Societés, Revista de Economía Pública, Hacienda Pública Española, Investigaciones Económicas* o *Papeles de Economía Española*. También ha publicado libros o capítulos de libros editados, entre otros, por Clarendon Press, Ariel, Ashgate o Edward Elgar.

DURÁN-CABRÉ, JOSÉ Mª es licenciado y doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universitat de Barcelona (con "Premio extraordinario" y Premio del Consejo Económico y Social), licenciado en Derecho por la misma universidad y MSc en Fiscal Studies por la University of Bath (Gran Bretaña). Profesor agregado de Hacienda Pública y Sistema Fiscal en la Universitat de Barcelona es especialista en temas fiscales, en concreto, en imposición sobre la riqueza, imposición y federalismo fiscal, y reformas fiscales. Ha publicado diversos artículos científicos en revistas como *International Tax and Public Finance, The Review of Income and Wealth, Journal of Tax Administration* y *Hacienda Pública Española*, y libros y capítulos de libros publicados, entre otros, por Ariel, Edward Elgar Publishing, Instituto de Estudios Fiscales o Thomson Civitas. Es investigador y gerente del Instituto de Economía de Barcelona (IEB).

ESTELLER-MORÉ, ALEJANDRO es licenciado y doctor en Economía por la Universitat de Barcelona (UB) (con "Premio extraordinario" y Premio "José Manuel Blecua" del Consejo Social de la UB), y MA en Economía (premio "Leatherland Book") por la University of Essex (Gran Bretaña). Es catedrático de Economía en la Universitat de Barcelona, investigador y miembro del consejo de gobierno del IEB y Director del programa de investigación del IEB en "Análisis de Sistemas Impositivos". Su investigación ha sido publicada, ente otras revistas, en *Regional Science and Urban Economics, International Tax and Public Finance, Investigaciones Económicas, Journal of Public Economics, The Review of Income and Wealth, National Tax Journal* o *Economics of Governance*. Es editor asociado de *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*.

SOLÉ-OLLÉ, ALBERT es catedrático de Economía en la Universitat de Barcelona, y director del Programa de Investigación de Federalismo Fiscal en el Instituto de Economía de Barcelona (IEB). Ha sido profesor visitante en la University of California at Irvine (Estados Unidos), y es miembro de la Red de Investigación CESifo. Su investigación se centra en economía pública y federalismo fiscal y, más concretamente, en imposición local, transferencias inter-gubernamentales y economía política de gobiernos sub-centrales. Sus trabajos han sido publicados en revistas como:*Journal of Public Economics, European Economic Review, Journal of Urban Economics, Regional Science and Urban Economics, International Tax and Public Finance, European Journal of Political Economy, Public Choice*, y *Journal of Regional Science*, entre otras.

SORRIBAS-NAVARRO, PILAR es profesora agregada de Economía en la Universitat de Barcelona. Recibió el doctorado en la Universitat Autònoma de Barcelona en 2005. Ha sido investigadora invitada en la University of Warwick (2006), la University of Uppsala (2008) y la University of Toronto (2012). Su labor investigadora se centra en la economía pública, el federalismo fiscal y la economía política. Sus trabajos han sido publicados en revistas como *Journal of Public Economics* y *European Journal of Political Economy*, *International Tax and Public Finance*, entre otras.

VILALTA FERRER, MAITE es doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universitat de Barcelona. Es profesora titular en la citada Universidad y miembro del Institut d'Economia de Barcelona (IEB).Autora de diversos estudios y publicaciones sobre el federalismo fiscal y la problemática de la hacienda autonómica y local, entre las cuales destacan las que tratan el tema de la nivelación de los recursos y el del gasto no obligatorio de los municipios españoles. Imparte su docencia en varias de titulaciones de Grado así como en el Master Interuniversitario de Gestión Pública (UAB-UPF-UB) y el Master en Hacienda Autonómica y Local, título propio de la Unversidad de Barcelona, y del cual es co-directora. En 2013 realizó una estancia de seis meses en *McGill University* (Montreal). Ha sido vicedecana de la Facultad de Economía y Empresa de la Universidad de Barcelona (2004-2009) y actualmente es delegada del Rector para la acción social de esta misma Universidad.

El debat sobre el finançament autonòmic

Pilar Sorribas-Navarro
Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Universitat de Barcelona

La reforma del sistema de finançament autonòmic torna a ser a l'agenda del govern central, tot i que amb un retard de tres anys. Aquest és un debat recurrent i no fàcil, ja que en totes les reformes hi ha guanyadors i perdedors, com a mínim, en termes relatius. El resultat d'aquesta negociació serà el sisè model de finançament autonòmic des de que es va iniciar el procés de descentralització a Espanya. En una realitat dinàmica i canviant, és normal i desitjable que es revisi amb una determinada periodicitat el sistema de finançament. Val a dir, però, que la revisió periòdica afecta a la estabilitat institucional i, actualment, aquest debat no pot ser aliè al moment polític actual que es viu a Catalunya.

L'objectiu essencial d'una hisenda descentralitzada hauria de ser fer compatible l'autonomia i l'equitat. L'autonomia implica que les comunitats autònomes (CA) tinguin capacitat per decidir sobre el volum i la distribució de la despesa, així com sobre el volum i les fonts d'ingressos. Quan més elevat sigui el grau d'autonomia dels governs regionals, més hauran de rendir comptes davant dels seus votants. L'equitat implica que les CA disposin d'un volum similar de recursos per fer front a les seves necessitats de despesa, si realitzen el mateix esforç fiscal (equitat horitzontal). L'experiència comparada demostra que aquest dos objectius són compatibles. No obstant, els sistemes de finançament que han tingut fins ara les CA no han permès complir satisfactòriament aquests dos objectius. El grau d'autonomia fiscal del que han disposat les CA ha sigut limitat, tot i que ha anat augmentant amb el pas del temps. El grau d'anivellament dels recursos ha estat excessiu.

El grau d'autonomia i d'equitat òptim no és una dada objectiva. Per tant, no hi ha un únic disseny del sistema de finançament òptim o desitjable. En general podem afirmar que els governs subcentrals amb menys capacitat fiscal volen més equitat i menys autonomia. Fer compatible aquests dos objectius, autonomia i equitat, és més difícil quanta més heterogeneïtat hi hagi entre els territoris.

Aquest IEB Report consta de cinc contribucions, totes elles realitzades per membres de l'IEB, que tracten diferents aspectes de la reforma del sistema de finançament i amb diferents visions. La primera contribució, realitzada per l'Antoni Castells, té un enfoc més institucional i exposa els dos models extrems de sistemes de finançament que es deriven en funció de com es distribueixi el poder polític entre el govern central i el govern regional, és a dir, en funció del menor o major grau de descentralització. El disseny institucional té implicacions sobre el grau d'autonomia dels governs subcentrals, el qual no és incompatible amb un determinat grau d'equitat. La segona contribució, realitzada per l'Albert Solé-Ollé, planteja estendre el federalisme asimètric, ja existent per a les CA forals, per a Catalunya com la solució per poder definir un nou model de finançament autonòmic en el que es puguin integrar totes les CA. La tercera contribució, realitzada per la Núria Bosch, planteja la hisenda pròpia de Catalunya com la proposta de reforma que maximitzaria l'autonomia de Catalunya. Aquestes tres contribucions plantegen la possibilitat o necessitat de donar un tractament específic (i diferent entre elles) a Catalunya.

La quarta contribució, realitzada pel José Mª Durán-Cabré i l'Alejandro Esteller-Moré, es centra en la reforma de la cistella d'impostos de l'actual sistema de finançament. Els autors argumenten la necessitat d'augmentar l'autonomia fiscal que actualment tenen les CA, el que comportaria un augment de la coresponsabilitat fiscal, compatible amb un determinat grau d'harmonització. La darrera contribució, realitzada per la Maite Vilalta Ferrer, exposa quins són els aspectes mínims que s'haurien de revisar de l'actual sistema de finançament. Aquesta revisió hauria d'augmentar l'autonomia financera i reduir el grau d'anivellament dels recursos, entre d'altres aspectes. L'autora planteja també una assignatura pendent, que és la possibilitat de que les CA forals contribueixin també a l'equitat.

Un tret comú de totes les propostes de reforma platejades és la defensa, en diferents graus, d'un augment de la descentralització fiscal, que implicaria un increment de l'autonomia dels governs regionals. A més, cap de les propostes de reforma és incompatible amb la contribució de totes les CA a l'equitat. No obstant, per a que fos possible, seria necessari aconseguir un consens sobre el grau d'anivellament dels recursos que és desitjable, objectiu no fàcil donada l'heterogeneïtat econòmica i política que existeix actualment entre les CA.

Dues visions en el debat sobre el finançament autonòmic

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

1. L'evolució de l'estat de les autonomies ha vingut fortament marcada des dels seus inicis per la problemàtica del finançament de les Comunitats Autònomes. En certa manera, és lògic que així sigui. En definitiva, tot sistema en el qual el poder polític està compartit per un govern central i uns governs d'àmbit intermedi, genera de manera inevitable dos tipus de tensions. Per una banda, entre el govern central i el conjunt dels governs autonòmics per la distribució d'aquest poder polític en totes les seves manifestacions financeres.

Per una altra banda, entre els propis governs autonòmics. En primer lloc, perquè entre ells existeix sempre una pugna per obtenir la major quota possible del volum total del finançament destinat a les CCAA, pugna que és tant més directa i inevitable com més els recursos procedeixin de subvencions de l'estat i menys dels ingressos tributaris pagats directament pels ciutadans als seus governs respectius. Però també, i sobre tot, perquè sempre hi ha un cert conflicte, un 'trade-off', entre els dos principis en els què es sustenta un sistema polític d'aquestes característiques, com són la unió (i la seva conseqüència, que és la igualtat en el territori de la unió en tot allò que és competència del govern central) i la llibertat dels governs intermedis per decidir en el que és propi del seu àmbit. La tensió entre la 'shared rule' i la 'self rule', entre igualtat i llibertat, és consubstancial a aquest tipus de sistemes polítics (normalment, els federals) i el sistema funciona, i és estable i viable, si és capaç de trobar l'adequat equilibri entre els dos.

La tensió entre aquestes dues ànimes (llibertat i igualtat) es manifesta tant en la relació entre el govern central i el conjunt dels governs intermedis, com entre els propis governs intermedis, els governs autonòmics en el cas espanyol. I això per la raó elemental que a les regions amb menys capacitat fiscal els convé quanta més igualtat, millor, i al contrari a les regions amb més capacitat fiscal. Però també perquè les preferències dels diferents territoris poden no ser les mateixes quant al grau d'aspiració a l'autonomia i l'autogovern. El que significa que com més gran és la diversitat entre territoris (i, per suposat, l'existència de realitats nacionals diferenciades hi pot influir de manera poderosa), més difícil resulta trobar un equilibri entre llibertat i igualtat que satisfaci per igual a tots els territoris i més difícil és, en conseqüència, trobar una fórmula que doti d'estabilitat el conjunt de l'arquitectura política.

2. En el fons, les tensions entorn del sistema de finançament autonòmic són el reflex de dues concepcions fonamentalment discrepants sobre la manera d'entendre l'estat en la qüestió clau de si el poder polític ha d'estar bàsicament concentrat en el govern central o bé ha d'estar distribuït de forma equilibrada entre aquest i els governs intermedis. D'una i altra concepció se'n deriven visions molt diferents sobre el disseny del sistema de finançament.

La primera condueix de manera gairebé immediata a considerar que el poder tributari ha d'estar residenciat pràcticament en exclusiva en el govern central. Segons aquesta visió, hi ha una única relació tributària, la que tenen els ciutadans de qualsevol dels territoris amb el poder central, que és el que defineix els elements essencials dels impostos, i els aplica segons un principi d'igualtat entre tots els ciutadans. D'acord amb aquesta concepció, les úniques qüestions rellevants a efectes del sistema de finançament de les CCAA són dues: en primer lloc, determinar quina part dels recursos totals (en essència, és clar, procedents d'impostos de l'estat) correspon al govern central i quina als governs autonòmics; i, en segon lloc, establir els criteris de repartiment entre les CCAA de la part que els correspon.

La problemàtica del finançament autonòmic, i més en general la de l'autonomia, queda així limitada a una part de l'equació fiscal, la de la despesa, i ignora l'altra part, la dels ingressos, que correspon pràcticament en exclusiva al govern central. Aquesta no és una qüestió banal, sinó molt important, perquè la manca d'autonomia tributària limita molt seriosament la capacitat per determinar el volum total del pressupost i, per tant, per poder exercir realment l'autonomia de despesa.

A més, aquesta concepció degrada la qualitat de l'autonomia i de l'autogovern polític. Primer, perquè no hi ha autèntic poder polític sense poder tributari. En segon lloc, perquè l'afebliment del vincle tributari que els ciutadans disposin dels mecanismes apropiats per poder comparar el que paguen en concepte d'impostos amb el que reben en forma de serveis públics. I, finalment, perquè acaba portant, es vulgui o no, a una espècie de dirigisme del govern central sobre la despesa autonòmica, per la via de la determinació de les necessitats de despesa.

3. A aquesta concepció se n'hi contraposa una altra, que propugna una distribució equilibrada del poder polític entre el govern central i el govern intermedi. D'acord amb aquesta segona visió, en el terreny de la hisenda un govern democràtic es caracteritza per prestar uns serveis als ciutadans que estan sota la seva jurisdicció i per finançar-los amb impostos pagats per aquests mateixos ciutadans (que són, a més, podríem afegir, els que decideixen quins i quants serveis i quins i quants impostos).

Aquesta visió és aplicable als diferents nivells de govern que composen el sistema polític. Al govern central en el conjunt del territori; a cada govern autonòmic en el seu territori; i en un marc més limitat, als governs municipals, també cada un d'ells en el seu municipi. A aquesta lògica s'hi oposen dues lògiques extremes. Per un costat, la que he definit abans, que concentra tot el poder tributari

(i, en el fons, tot el poder sense més) en un únic govern central. És la pròpia d'un model unitari. En l'altre extrem, la que nega al govern central el poder tributari en una part del territori. És la pròpia d'un model confederal, i per suposat la que es desprèn d'un projecte de secessió, que busca, simplement, la desaparició de qualsevol sobirania del govern central anterior en el territori que es vol separar.

Ara bé, quan un territori forma part d'una comunitat política més àmplia (i, per definició, tots els governs intermedis en formen), aquesta regla bàsica no es pot aplicar amb caràcter absolut, té uns límits innegables, que venen derivats, el primer, de l'aplicació d'un cert principi d'equitat interterritorial i, el segon, de les restriccions que imposa la integració dels mercats sobre l'autonomia tributària.

El primer límit ens porta a rebutjar que els ciutadans d'uns territoris, simplement pel fet de tenir menys capacitat fiscal que els d'uns altres, s'hagin de veure abocats a l'alternativa o bé de rebre menys serveis, fent el mateix esforç fiscal, o bé a haver de fer un major esforç fiscal, per tal de rebre els mateixos serveis, que és el que succeiria si s'apliqués en estat pur aquest principi. És per això, que en general es considera necessari introduir mecanismes d'anivellament, que atenuïn l'impacte d'aquesta regla sobre els territoris amb menor capacitat fiscal. Ara bé, cal tenir clar que aquests mecanismes han de ser un correctiu al disseny conceptual bàsic que inspira el sistema de finançament, no el seu punt de partida. I també que, per tal d'implementar-los, ha d'existir un cert consens sobre el contingut i sobre l'abast d'aquesta equitat interterritorial, qüestions que tenen un fort component històric (és a dir, variant amb el temps) i espacial, com ho demostra que en alguns països (com la RFA o Austràlia) siguin molt potents i en d'altres, com els EUA, molt febles.

El segon límit procedeix del fet que, en un context de mercats integrats, l'autonomia (i la competència) tributària portada al límit acabaria tenint uns efectes negatius tant en termes d'eficiència com d'equitat. És per això que resulten indispensables fórmules d'harmonització tributària, que són tant més necessàries com més limitat sigui l'abast territorial del govern (com menys pugui internalitzar els efectes de la imposició sobre els mercats), més mòbils les bases tributàries i més integrats els mercats corresponents.

D'acord amb aquesta segona concepció, l'agenda de qüestions que cal abordar a l'hora de dissenyar el sistema de finançament del governs intermedis és molt diferent de la que es desprenia de la primera. En primer lloc, caldria determinar quines són les bases tributàries a les que tenen accés els governs intermedis, i quin és l'abast de les seves responsabilitats normatives i administratives. En segon lloc, en la mesura en que al llarg del temps els recursos potencials i les necessitats de despesa dels diferents nivells de govern puguin evolucionar de manera asimètrica, cal preveure mecanismes que permetin restablir periòdicament la seva suficiència relativa (l'equitat vertical). En tercer lloc, cal dissenyar els mecanismes apropiats per tal de satisfer l'objectiu d'equitat interterritorial al qual abans s'ha fet referència, d'acord amb el grau d'anivellament que es consideri desitjable. Finalment, un disseny raonable del sistema de finançament ha d'incloure el model de regles de disciplina fiscal aplicable als governs intermedis (que concerneixen sobre tot a les limitacions al dèficit i l'endeutament).

4. Aquestes dues concepcions sobre la distribució del poder polític entre el govern central i els governs intermedis donen lloc, doncs, a dos models d'hisenda diferents i, en aspectes essencials, contraposats. Hi ha països (la majoria dels que tenen sistemes federals) que s'inspiren en el segon; altres (en general, els unitaris) ho fan en el primer.

Qualsevol del dos models pot resultar satisfactori si hi ha un ampli consens polític i territorial sobre quin d'ells és preferible. Ara bé, pot succeir que aquest consens no existeixi. Quan la discrepància es manifesta de forma més o menys homogènia al llarg de tots els territoris que conformen la comunitat política, només hi ha dues sortides possibles: la imposició d'un model sobre l'altre, amb les lògiques tensions subjacents i la inestabilitat que això comporta, o un model híbrid resultat de la transacció entre els dos models. Ara bé, quan la manca de consens és perfectament delimitable territorialment (és a dir, en uns territoris hi ha una clara preferència per un model i en d'altres per l'altre), aleshores cal plantejar-se la possibilitat d'aplicar tractaments específics a alguns territoris. En definitiva, això és el que s'ha fet en no pocs països (Escòcia al Regne Unit; Quebec al Canadà; Flandes a Bèlgica) quan ha aparegut aquest tipus de problema, i ha servit per mantenir l'estabilitat de la unió i rebaixar la pulsió independentista. I, sobre tot, ha permès satisfer les aspiracions de territoris diferents que tenen també preferències diferents pel que fa a la forma en què ha de distribuir-se el poder polític entre govern comú i govern propi. Sembla, doncs, una fórmula a prendre en consideració. A no ser, està clar, que les preferències vinguin expressades abans en termes d'allò que no es vol que tinguin els altres, que no al que es vol per un mateix. En aquest cas, certament, el problema tindria mala solució.

Federalisme asimètric i finançament autonòmic

Albert Solé-Ollé
Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Universitat de Barcelona

El debat sobre la reforma del sistema de finançament autonòmic té el seu 'elefant a l'habitació': Catalunya és aquell problema que tothom sap que existeix però que s'evita adreçar directament. Des del meu punt de vista, no té massa sentit seguir parlant de reforma del sistema de finançament autonòmic plantejant el problema des d'un punt de vista multilateral que tracta Catalunya com una comunitat autònoma més[1]. La solució al problema català requereix abraçar amb convicció el concepte de 'Federalisme asimètric', donant un tractament constitucional específic a Catalunya, tant des del punt de vista de reconeixement de la realitat nacional, com de marc competencial i de finançament. Tant important com la asimetria en el grau d'autonomia és l'establiment d'una protecció institucional creïble d'aquesta autonomia.

En aquesta contribució desenvolupo aquest argument. En primer lloc discuteixo la diferencia entre descentralització i federalisme; això em permet ressaltar la importància de la protecció institucional de l'autonomia. En segon lloc tracto la qüestió del disseny federal en països amb 'minories' territorials, el que em porta al concepte de 'federalisme asimètric'. En tercer lloc, discuteixo la relació entre el 'federalisme asimètric' i la redistribució inter-regional; aquest és l'aspecte més relacionat amb el sistema de finançament autonòmic. La darrera secció conclou.

Descentralització v. federalisme

Descentralització no equival a federalisme. El federalisme es pot entendre com una 'protecció per a la descentralització' (veure Inman, 2007). És a dir, el federalisme consisteix en incorporar a la Constitució del país una sèrie de salvaguardes a les competències atorgades als ens subcentrals, de manera que sigui més difícil pel govern federal iniciar un procés unilateral de centralització. El cas espanyol no és el d'un país completament federal: la Constitució va delimitar les competències de les Comunitats Autònomes d'una forma tan vaga que va deixar oberta la possibilitat a modificacions del sistema com a resultat de la conjuntura política de cada moment i que ha permès que es produís la deriva re-centralitzadora recent (veure Viver Pi-Sunyer i Martín, 2012). Per tant, hem de concloure que a Espanya no hi ha un nivell de protecció institucional suficient de la descentralització.

Federalisme asimètric

Les enquestes revelen clarament que a totes les Comunitats Autònomes amb l'excepció de Catalunya i el País Basc, els ciutadans desitjarien un nivell de descentralització inferior a l'actual (veure Fernández-Albertos i Lago, 2015). És per això, que l'actual disseny institucional, amb un nivell baix de protecció de la descentralització, pot ser adequat per aquestes comunitats i a la vegada és insatisfactòria en el cas de Catalunya.

Les especificitats lingüístiques i culturals fan que a Catalunya una part important dels ciutadans s'identifiqui amb una identitat col·lectiva diferent a l'Espanyola. Podem per tant parlar en el cas espanyol d'unes 'minories' culturals (i.e., catalana, basca) i d'una 'majoria'. En aquest tipus de situacions el federalisme constitueix una salvaguarda als drets de les 'minories'. Per assegurar que la 'majoria' respecta els drets de les 'minories' aquestes han de ser reconeguts constitucionalment, s'ha d'atorgar a la 'minoria' la capacitat d'autogovern i s'han d'establir salvaguardes a aquests poders. Donat que aquesta problemàtica només afecta a les 'minories' això ens porta necessàriament al 'Federalisme asimètric' (veure Congleton, 2006) i, per tant, a una situació on els nivells competencial i les salvaguardes constitucionals a l'autonomia no tenen perquè ser els mateixos a totes les regions.

Redistribució inter-regional

La imposició de les decisions de la 'majoria' sobre la 'minoria' pot afectar als aspectes culturals i lingüístics, però pot també traduir-se en la imposició de nivells de redistribució interregional excessius des del punt de vista de la 'minoria' (veure Vaubel, 2013). El sistema de finançament autonòmic vigent és extremadament redistributiu; les comunitats amb una capacitat fiscal per càpita per sobre de la mitjana abans de l'aplicació del sistema de transferències acaben amb un nivell de recursos per càpita per sota de la mitjana. A aquestes diferències de recursos s'hi han de sumar les que genera el finançament de la inversió pública (i.e., fons de compensació inter-territorial, fons europeus, etc.) i també les derivades de la pròpia política d'infraestructures del govern central (veure Solé-Ollé, 2013).

[1] Hi han hagut ja diversos intents d'adreçar la problemàtica del sistema de finançament d'una forma rigorosa des d'aquesta perspectiva (veure per exemple, Lago i Solé, 2015, o León (ed.), 2015). La diagnosi dels principals problemes i les solucions proposades són les adequades i es poden aplicar independentment de la solució adoptada per Catalunya.

A més, la problemàtica de la redistribució inter-regional es molt més gran quan afecta a una 'minoria' amb una forta cohesió cultural. Les afinitats culturals, lingüístiques o el sentiment de pertinença a una mateixa comunitat nacional, fan que sigui molt més fàcil construir un contracte social basat en nivells substancials de redistribució (veure Scheve i Lu, 2016). En el cas espanyol, una investigació recent de Balcells et al. (2015) demostra que les preferències per la redistribució inter-regional dels espanyols (excloent Catalunya) disminueixen només lleugerament a mesura que augmenta la renda relativa de la regió, amb l'excepció del País Basc, on els residents manifesten una oposició frontal a la redistribució inter-regional. En el cas de Catalunya, els individus que s'identifiquen més amb la identitat 'catalana' tenen unes preferències per la redistribució regional més reduïdes, però no la resta. Això es pot veure de forma molt negativa: els catalans són de mitjana més solidaris amb els catalans que amb la resta d'espanyols. Alternativament, es pot veure de forma positiva: el nivell de solidaritat voluntària amb la resta d'Espanya és tot i això molt elevada. De totes maneres, sigui quina sigui l'opinió sobre la qüestió hi ha un fet que no es pot eludir: els catalans senten que se'ls ha imposat un nivell de redistribució excessiu i sobre el que no poden incidir, i una part substancial demostra una preferència per la secessió per aquest motiu.

Les solucions asimètriques son freqüents en l'experiència comparada. En la majoria de casos tenen a veure amb el reconeixement de les llengües i amb la descentralització educativa. Existeixen però també nombrosos exemples on les regions 'minoritàries' tenen un sistema de finançament específic. Aquest ha estat, per exemple, el cas de Escòcia, Irlanda del Nord i Gal·les al Regne Unit. Ja des del segle XIX la participació d'aquestes regions en el finançament ha estat substancialment superior a la seva població (Bell, 2006). El País Basc és un altre exemple de 'federalisme asimètric' pel que fa al finançament. El cas del Quebec és una mica diferent; la seva situació és altament asimètrica pel que fa a competències però no necessàriament pel que fa al finançament, tot i que això és probablement degut al fet que Quebec no és una regió 'rica' en el context canadenc.

Conclusió

La solució al problema de Catalunya rau en el 'Federalisme asimètric'. Catalunya requereixen de una solució fiscal específica i pactada amb l'Estat espanyol. L'especificitat constitucional no pot estar restringida només al reconeixement nacional i als nivells competencials sinó també als aspectes fiscals, explicitant límits creïbles a la redistribució inter-regional. Donat que la solució ha de ser pactada amb l'Estat espanyol, requereix clarament d'una reforma constitucional que hauria de ser aprovada tant pels espanyols com pels catalans en referèndum. És imprescindible introduir salvaguardes per aconseguir que l'acord no quedi desdibuixat en el temps.

Òbviament, tant l'actual situació de competència política a Espanya com el deteriorament de la confiança entre les dues parts enfrontades fa molt difícil atorgar credibilitat al resultat d'una negociació d'aquest tipus. Tot i admeten aquestes dificultats, crec que plantejar les coses en aquests termes és l'única opció amb una mínima probabilitat d'evitar bé la secessió de Catalunya, bé d'una degradació de la democràtica a Espanya.

Referències bibliográfiques

Balcells, L.; Fernández-Albertos, J. i Kuo, A. (2015): "Preferences for Inter-Regional Redistribution." *Comparative Political Studies* 48: 1318-1351.

Bell, D. (2008): "Fiscal Federalism in the UK." *Stirling Economics Discussion Paper 2008-15.*

Inman, R.P. (2007): "Federalism's Values and the Value of Federalism." CESifo *Economic Studies* 53 (4): 522-560.

Fernández-Albertos, J. i Lago. I. (2015): "Gobiernos autonómicos e identidades regionales en España, 1980-2012." *Política y gobierno 22(2):283–315.*

Congleton, R. (2006): "Asimmetric federalism and the political economy of decentralization." A Ahmad, E. i Brosio, E. (Eds) (2006), *Handbook on Fiscal Federalism.* pp.131154. Ed. Edgard Elgar, Cheltenham.

Lago, S. i Solé-Ollé, A., (2015): "Multi-Level Finance and Governance in Spain: the Impact of the Euro Crisis in Ahmad", E. Bordignon, M. and Brosio, G. (Eds.), *Multi-Level Finance and the Euro Crisis: Causes and Effects*, Edward Elgar, Chentelham.

León, S. (ed.) (2015): *La financiación autonómica: Claves para comprender un (interminable) debate.* Alianza Editorial.

Scheve, K. i Xiaobo, L. (2016): "Self-Centered Inequity Aversion and the Mass Politics of Taxation." *Comparative Political Studies* 49(14): 1965-1997.

Solé-Ollé, A. (2013): "Inter-regional redistribution through infrastructure investment: tactical or programmatic?." *Public Choice 156(1-2): 229-252.*

Vaubel R. (2013): "Secession in the European Union." *Journal of Economic Affairs*, 33-3: 288–302.

Viver Pi-Sunyer, C. i Martín, C. (2012): "El procés de re-centralització del Estat de les Autonomies." *Informe IEB sobre Federalisme Fiscal'12*, Institut d'Economia de Barcelona (IEB).

La hisenda pròpia de Catalunya

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

El govern de la Generalitat de Catalunya fa temps que vol implementar el que es coneix com a "hisenda pròpia". Aquesta es pot entendre com la capacitat per part de la Generalitat de gestionar els impostos recaptats en el seu territori i alhora gaudir de poder tributari sobre aquests. Aquestes potestats poden tenir diferents gradacions, implicant sempre, però, una àmplia autonomia fiscal, assolint les cotes més altes si Catalunya fos un estat independent.

L'Estatut del 2006 preveu la possibilitat de crear un consorci tributari entre l'Agència Tributària de Catalunya (ATC) i l'Agència Estatal d'Administració Tributària (AEAT) per tal de permetre a la Generalitat participar de forma directa en la gestió, la recaptació, la liquidació i la inspecció dels tributs estatals que se li atribueixin, començant per l'IRPF. No obstant això, el consorci no ha estat possible per la manca de voluntat del govern de l'Estat espanyol.

Així mateix, el 2012 el govern català va intentar negociar amb l'Estat un sistema de finançament específic per a Catalunya, conegut com el "pacte fiscal", el qual consistia en un finançament semblant al de les comunitats forals, però amb quota de solidaritat cap a la resta de l'Estat. És a dir, la Generalitat hauria gestionat tots els impostos estatals i rebut el rendiment que aquests haguessin generat a Catalunya. A canvi, cada any hauria fet una contribució a la hisenda estatal per finançar la part alíquota dels serveis generals de l'Estat i complir amb el principi constitucional de solidaritat interterritorial. L'Estat es va negar a negociar la proposta al·legant que un tractament específic per a Catalunya era contrari al marc constitucional.

Actualment, la construcció d'una hisenda pròpia o catalana torna a ser un objectiu de primer ordre del procés independentista que té lloc a Catalunya, ja que és una de les estructures bàsiques per a la constitució d'un estat independent. La independència es pot aconseguir o no, i pot trigar més o menys. Ara bé, mentre que no s'aconsegueixi, al meu entendre la Generalitat ha de lluitar per un canvi de paradigma en el model de finançament actual, que impliqués més poder tributari tant per la regulació com per l'administració dels impostos.

Seguidament, es justificarà el fet que la Generalitat gaudís d'hisenda pròpia en base al sistema comparat i a la teoria del federalisme fiscal. Així mateix, es farà una breu referència al model d'administració tributària a implantar en el cas d'una Catalunya independent.

Catalunya amb hisenda pròpia dins l'Estat espanyol

Dintre l'Estat espanyol, es podria dir que la Generalitat disposa d'hisenda pròpia si estigués capacitada per gestionar els impostos recaptats en el seu territori i alhora tingués poder tributari sobre aquests, encara que fos dins els límits acordats amb l'Estat per finalitats d'harmonització fiscal i per evitar distorsions[1]. Aquest canvi hauria de sorgir d'un pacte bilateral entre la Generalitat i l'Estat espanyol que comportés un model específic de finançament per a Catalunya, ja que no és realista pensar que la resta d'autonomies de règim comú volguessin assumir el grau d'autonomia fiscal que aquest model implicaria[2].

Aquest model d'hisenda no és estrany en el sistema comparat. Els governs subcentrals dels EUA, Suïssa i el Canadà, especialment el Quebec, es pot dir que disposen d'hisenda pròpia segons la definició feta abans. També en la teoria del federalisme fiscal es poden trobar arguments per defensar aquest model d'hisenda.

Als EUA cada estat gaudeix d'una extensa autonomia fiscal i poder tributari. Es pot dir que els estats gairebé poden establir els impostos que volen i també els poden administrar. Si bé, per raons d'harmonització, la majoria d'ells han adoptat la definició federal de la base imposable de l'impost de renda de persones físiques i de l'impost de societats. A Suïssa també els cantons poden aplicar qualsevol impost, llevat de l'IVA que està reservat a la federació, alhora que se'ls administren. Amb tot, la llei d'harmonització fiscal del 1990, que no es va aplicar en la seva integritat fins al 2001, va harmonitzar l'estructura d'alguns impostos federals i cantonals. Finalment, les províncies del Canadà es troben en una situació semblant. Tenen plena autonomia tributària, poden utilitzar qualsevol impost, excepte duanes i impostos sobre no-residents que està reservat a la federació. Poden també gestionar els seus impostos, malgrat que la federació els administra com a compensació pel fet que les províncies han adoptat la base imposable dels impostos federals sobre la renda de les persones físiques i sobre la renda de les societats. Només hi ha dues excepcions a aquesta regla. Alberta que té el seu propi impost de societats i se'l gestiona i la província del Quebec, la qual s'administra tots els seus impostos, és a dir, ha preferit preservar l'autonomia tributària que estalviar-se els costos de la gestió[3].

[1] Vegeu Bosch (2010) per a una descripció dels aspectes tributaria del model actual de finançament autonòmic.
[2] L'article no fa esment dels mecanismes de solidaritat interterritorial que es pogues-sin establir entre Catalunya i Espanya, sinó que es limita a tractar els aspectes de poder i administració tributària
[3] Vegeu Giménez (2003) i Zubiri (2010) pàgs. 99-103.

Per tant, en els països mencionats la federació i els estats comparteixen poder tributari. S'entén que els impostos que paguen els ciutadans d'un territori pertanyen a les institucions que els representen (federals, estatals, locals), i aquestes comparteixen el poder tributari i es reparteixen els ingressos. Doncs bé, un dels grans problemes de l'Estat de les autonomies espanyol, és que s'ha dissenyat un sistema de finançament autonòmic que no ha tingut mai aquesta concepció dels ingressos impositius. El dissenyador del model de finançament de les autonomies parteix de la concepció d'un sistema tributari de "caixa única", on tots els ingressos impositius pertanyen al govern central i, en tot cas, delega un cert poder tributari (molt limitat) a les autonomies i els hi concedeix una part del rendiment impositiu. Només en són una excepció a aquest model les comunitats forals.

Pel que fa a la teoria del federalisme fiscal, les aportacions que constitueixen la Segona Generació d'aquesta teoria (Oates, 2005) defensen que els governs subcentrals han de gaudir d'una àmplia autonomia fiscal. Es justificar de la manera següent[4]:

- L'autonomia fiscal, segons Weingast (2007), proporciona als governs subcentrals incentius per fer polítiques fiscals que millorin el creixement econòmic, ja que així també s'incrementarà la seva recaptació fiscal. Alhora, la por a perdre ingressos fiscals reduirà la corrupció i les despeses ineficients.

- L'autonomia fiscal augmenta la "accountability". Els votants controlen més la despesa pública i castiguen els governs que gasten de forma ineficient.

- L'autonomia fiscal comporta disciplina fiscal. Evita els "bailouts".

Amb tot, es pot argumentar que, quan les bases imposables són mòbils, una extensa autonomia fiscal pot comportar competència entre els governs subcentrals conduint a nivells baixos d'impostos i despesa. No obstant això, també es pot argumentar que la mobilitat de les bases limita increments excessius d'impostos i augments ineficients de despesa, i aquest efecte serà més intens quan la major part de la despesa subcentral es finança amb impostos propis.

La hisenda d'una Catalunya independent

La hisenda d'un estat la constitueixen diversos elements, com ara el seu sistema fiscal, l'administració tributària i els mateixos contribuents. No es farà aquí una descripció de com haurien de ser cadascun d'aquests elements en una futura hisenda d'una Catalunya amb estat propi, però sí que es posaran en relleu dues qüestions que es poden considerar rellevants.

[4] Zubiri (2010), pàgs. 94-95.

La primera té a veure amb el frau fiscal. Actualment, Catalunya presenta un nivell de pressió fiscal relativament baixa (33,2%)[5] si es compara amb la mitjana de la UE (40,0%, segons dades de l'Eurostat). En canvi, Catalunya té uns tipus impositius relativament alts. Aquesta paradoxa té a veure amb el frau fiscal que erosiona la recaptació impositiva. Alhora suposa que els contribuents que paguen impostos estan fent un esforç molt gran.

Alguns experts comptabilitzen que l'economia submergida representa prop d'una quarta part del PIB de l'Estat espanyol[6] i per a Catalunya hi ha estimacions que la situen en 22,3%[7]. En canvi, hi ha països europeus (els nòrdics) amb nivells molt més baixos, per exemple del 10-15%[8]. Per tant, un repte que hauria de tenir el nou estat català seria reduir el frau fiscal.

La segona qüestió rellevant que cal mencionar té a veure amb el disseny de l'administració tributària. Cal no reproduir els defectes que incorpora el model de gestió tributària que té l'AEAT. És un model que només té controlat qui està dins del seu sistema informàtic, que és molt potent. Els contribuents que estan dintre, mitjançant un poderós sistema d'encreuament de dades, estan perfectament controlats i penalitzats si no compleixen amb les seves obligacions tributàries. No obstant això, hi ha un elevat nombre d'activitats i persones que estan fora del sistema i que, per tant, escapen del control de l'AEAT, és a dir, del control tributari, com s'ha dit abans, i expliquen el frau fiscal. La falta d'una suficient dotació de mitjans humans també pot contribuir a generar aquest problema, ja que l'administració tributària espanyola disposa en termes relatius de menys empleats que la d'altres països europeus. Actualment a Catalunya, tenint en compte els empleats de l'AEAT, els de ATC, el de les Oficines Liquidadores i el personal dels quatre organismes autònomes de les diputacions provincials, els recursos humans destinats a la gestió del sistema tributari superen lleugerament les 5.000 persones[9]. En canvi, segons la Comissió Europea (2012) al menys hi hauria d'haver uns 1.000 empleats públics dedicats a la gestió tributària per cada milió d'habitants, la qual cosa vol dir que Catalunya hauria de tenir entre 7.000 i 8.000 empleats a la seva administració tributària.

Així doncs, el model d'administració tributària hauria de ser suficientment eficient per disminuir el frau fiscal. Hi ha estudis que conclouen que vincular ingressos fiscals amb els serveis que financen disminueix el frau, ja que el contribuent percep que el govern actua d'una manera transparent i honesta. És una nova cultura de relació entre contribuent i administració tributària que es basa en la confiança i no en la repressió. Aquest és el model d'administració tributària que hauria de dissenyar el nou estat. Així mateix, aquesta nova cultura ofereix al contribuent serveis per

[5] Vegeu Bosch & Espasa (2016), pàg. 81.
[6] Mauleón (2014).
[7] Vegeu Bosch & Espasa (2016), pàg. 82.
[8] Mauleón (2014).
[9] CATN (2013), pàg. 52.

ajudar-lo amb el compliment de les obligacions tributàries, simplifica els impostos i els processos tributaris[10]. S'allunya completament del model penalitzador que representa l'AEAT.

Referències bibliográfiques

Alm, J. (2014): "Understanding and Comatting Tax Evasion", *IEB's Report on Fiscal Federalism and Public Finance '14*, Institut d'Economia de Barcelona, Barcelona, 60-64.

Bosch, N. (2010): "El modelo de financiación autonómica de 2009: un anàlisis bajo la perspectiva del federalismo fiscal", *Informe sobre Federalismo Fiscal en España '09*, Institut d'Economia de Barcelona, Barcelona, 10-21.

Bosch, N. i Espasa, M. (2016): "La hisenda catalana", *Revista de Catalunya*, 1, 71-86.

Comissió Europea (2012*): Improving tax governance in EU Member States: Criteria for successful policies*, Brussel·les.

Consell Assessor per a la Transició Nacional (2013): *L'Administració tributària de Catalunya*, Informe núm. 2, Generalitat de Catalunya, Barcelona.

Giménez, A. (2003): *Federalismo Fiscal. Teoría y pràctica*, Tirant lo Blanch, València.

Mauleón, I. (2014): "Recent Quantification of the Shadow Economy and Tax Fraud in Spain", *IEB's Report on Fiscal Federalism and Public Finance '14*, Institut d'Economia de Barcelona, Barcelona, 56-59.

Oates, W. (2005): "Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism", *International Tax and Public Finance*, 12, 349-373.

Weingast, B.R. (2007): *Second-generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic-Development*, Hoover Institution Working Paper, Setembre.

Zubiri, I. (2010): *The Economic Agreement between the Basque Country and Spain*, AD Concordiam, Bilbao.

[10] Alm (2014).

Cap a un sistema fiscal compartit

José Mª Durán-Cabré, Alejandro Esteller-Moré

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

En el marc de l'actual sistema de finançament de les comunitats autònomes (CA) de règim comú, al voltant del 85 % dels recursos financers de les CA provenen de tributs cedits totalment o parcialment per l'Estat (Vilalta, 2017). Sobre alguns d'aquests impostos, com ara l'IRPF, les CA tenen una certa capacitat normativa, i també s'encarreguen de gestionar els impostos cedits totalment, que inclouen els relacionats amb la riquesa. En aquest sentit, podem concloure que el grau d'autonomia tributària de les CA és aparentment elevat; però, tal com veurem a continuació, aquesta afirmació s'ha de matisar.

D'una banda, la terminologia legal de *cedits* ja denota que no estem, pròpiament, davant d'una estructura fiscal d'un sistema federal. Potser tenia sentit a l'inici del procés descentralitzador, però després de més de trenta anys sembla que seria molt millor parlar d'impostos *compartits*. O si es vol visualitzar encara millor la responsabilitat autonòmica, per exemple, en relació amb l'IRPF, s'hauria de parlar d'*impost autonòmic sobre la renda* i d'*impost estatal sobre la renda*. D'altra banda, el fet que les CA no tinguin cap capacitat efectiva de decisió sobre la gestió dels impostos cedits més importants és una asimetria que en limita la responsabilitat fiscal.[1]

No detallarem aquí els avantatges de més autonomia tributària, però sí que creiem que val la pena d'identificar-los per poder valorar la situació institucional actual. Més autonomia tributària és un element imprescindible, tot i que no suficient, per a la presa de decisions eficients des del punt de vista de la despesa pública. Com bé sabem, aquestes decisions eficients es produeixen perquè el procés de rendició de comptes és complet: els ciutadans perceben tant el cost (o patró redistributiu) dels impostos com els beneficis de les polítiques de despesa. Com a mínim, des de la meitat o final dels anys vuitanta, els efectes negatius d'aquesta falta de corresponsabilitat fiscal del sistema de finançament autonòmic són ben coneguts (Armet i Castells, 1983); i els avenços en aquest sentit són relativament discrets i, en qualsevol cas, sempre en el marc d'un sistema tributari en què el poder originari resideix en el govern central.

La qüestió clau, pensem, és tenir clar que els impostos han de ser compartits. És a dir, la solució no és incrementar els percentatges de participació a favor de les CA sobre impostos que es continuen percebent com a estatals i l'aplicació dels quals continua en mans de l'Agència Estatal d'Administració Tributària, que depèn únicament del govern central.

Una mica d'informació estadística servirà per conèixer en quina mesura s'ha avançat realment en la corresponsabilitat fiscal. Perquè hi hagi un procés ideal de rendició de comptes, cal que els contribuents sàpiguen a qui paguen els impostos. De la informació disponible se'n poden obtenir alguns resultats. El primer, i per contextualitzar qualsevol anàlisi, és que els espanyols no tenen una gran cultura fiscal, o com a mínim no sobre a qui paguen els impostos. En principi, l'impost sobre béns immobles és un impost conegut i visible, sobre el qual no hauria d'haver-hi dubtes sobre la seva assignació a l'àmbit local. Doncs bé, d'acord amb les enquestes disponibles,[2] el 2010, només un 44 % de la població era conscient que efectivament és un impost que paga al seu ajuntament (un 8 %, no ho sap [NS] / no contesta [NC]). El 2016, aquest percentatge es va reduir lleugerament, fins al 36 % (un 18 % NS/NC).

Atès aquest desconeixement, tampoc no és estrany que, el 2010, un 65 % dels enquestats responguessin que l'IRPF es paga en la seva totalitat al govern central (un 11 % NS/NC), mentre que aquest percentatge ha passat a ser, el 2016, del 58 % dels enquestats (un 18 % NS/NC). L'IRPF fa gairebé vint-i-cinc anys que és un impost cedit parcialment a les CA. Actualment, totes han aprovat la seva pròpia tarifa que grava la base general; i el nombre total de deduccions que les CA regulen és de 185, fet que representa una mitjana d'una mica més de 12 deduccions per comunitat. No obstant això, que el 2016 més de la meitat de la ciutadania cregui que l'IRPF, l'impost no afectat més important del nostre sistema fiscal, es paga íntegrament al govern central demostra que el procés de descentralització fiscal és manifestament millorable. Només un 18 % de la població és conscient que una part correspon al govern central i l'altra, a la comunitat autònoma.

La compartició no ha de ser incompatible amb l'harmonització o amb l'aprofitament de les economies d'escala en l'aplicació dels tributs. Experiències d'altres països federals ja ens han ensenyat els avantatges de la compartició. Compartir el sistema fiscal implica que els diferents nivells de govern implicats tenen *alguna cosa a dir* sobre els impostos que afecten els seus ciutadans.[3] Des d'aquest

[1] http://www.expansion.com/blogs/defuerosyhuevos/2015/04/07/anomalia-en-la-financiacion-a-esteller.html

[2] Els resultats del 2010 provenen de l'estudi "Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2010», Instituto de Estudios Fiscales, basat en 1.500 entrevistes; els del 2016, a "Barómetro de julio 2016», Centro de Investigaciones Sociológicas, basat en 2.479 entrevistes. L'estructura i contingut de la pregunta són idèntics en ambdós casos.

[3] Fixem-nos que això podria implicar l'existència d'un impost sobre successions i donacions o un impost sobre el patrimoni compartit entre l'Estat i les CA. D'aquesta manera, seria l'Estat qui assumiria directament les conseqüències, per exemple, de la reintroducció d'aquest últim impost en lloc de les CA.

punt de vista, és natural que hi hagi una certa harmonització, entre d'altres, per evitar uns costos de compliment excessius per a les empreses que operen en diverses jurisdiccions,[4] o simplement un procés de "carrera a la baixa».[5] Per tant, creiem que és un error defensar, com se sol fer, l'actual statu quo esgrimint arguments com ara la fallida de la unitat de mercat o el desaprofitament de les economies d'escala en l'aplicació dels tributs. En un sistema federal, aquestes circumstàncies són perfectament conduïbles. De fet, en el cas de la imposició sobre el consum, l'harmonització ja ve imposada des de Brussel·les, mentre que en l'àmbit de societats la tendència latent també és avançar cap a una certa harmonització.[6]

En definitiva, pensem que el sistema fiscal espanyol hauria de transformar-se en un sistema fiscal federal en què intervinguin en el seu disseny i aplicació tots els nivells de govern. Aquesta situació ha de combinar els beneficis de la descentralització amb els d'una certa harmonització. Si no és així, i de manera probablement paradoxal, no aconseguirem aprofitar totalment els avantatges de la descentralització per la banda de la despesa. A més, és probable que s'evitin situacions com ara la proliferació de deduccions autonòmiques en l'IRPF o la d'impostos propis autonòmics de difícil justificació.

[4] McLure (2008) reconeix que la pressió dels empresaris és la que fa que, als EUA i en relació amb l'impost de societats, hi hagi un cert nivell d'harmonització fiscal; encara insuficient segons ell. En el cas del Canadà, l'opinió de les empreses —davant la creació de l'agència tributària compartida entre la federació i les províncies, *Canadian Revenue Agency*— era que "és preferible tractar amb 10 administracions tributàries diferents que enfrontar-se a deu impostos provincials de societats no harmonitzats» (Plamondon i Zussman, 1998, pàg. 776).

[5] Vegeu la paradoxa de l'impost de successions i donacions (ISD). Per reforçar el seu paper com a element redistribuïdor, se'n sol suggerir l'harmonització entre CA. Ara bé, en la mesura que la seva administració està totalment descentralitzada, hi ha el risc que l'harmonització dels paràmetres nominals es reverteixi mitjançant l'aplicació de l'impost (Durán *et al.*, 2016). Amb una administració tributària compartida, aquesta reversió no seria tan probable. En definitiva, pot ser que l'actual statu quo requereixi un cert nivell d'harmonització, però aquest no serà complet amb l'actual estructura institucional de l'administració tributària.

[6] Vegeu l'*IEB Report 2/2015*: http://www.ieb.ub.edu/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=673&id=2&Itemid=109

Referències bibliográfiques

Armet, L. i Castells, A. (1983): "Aproximación crítica al sistema de financiación de las comunidades autónomas", *Hacienda Pública Española*, 80, 161-174.

Durán-Cabré, J.M.; Esteller-Moré, A. i Salvadori, L. (2015): "Empirical Evidence on Horizontal Competition in Tax Enforcement", *International Tax and Public Finance*, 22, 834-860.

McLure, Ch. (2008): "Harmonizing Corporate Income Taxes in the US and the EU: Legislative, Judicial, Soft Law and Cooperative Approaches", CESifo Forum 2/2008, Munich.

Plamondon, R.E. i Zussman, D. (1998): "The compliance costs of Canada›s Major Tax Systems and the impact of the Single Tax Administration", *Canadian Tax Journal*, 46, 761-785.

Vilalta, M. (2017): "La revisió del sistema actual: mínims desitjables", *IEB Report 1/2017*.

La revisió del sistema actual: mínims desitjables

Maite Vilalta Ferrer
Institut d'Economia de Barcelona (IEB) / Universitat de Barcelona

L'actual model de finançament de les comunitats autònomes (CA), vigent des del 2009, s'hauria d'haver revisat, tal com preveu la Llei 22/2009, al cap de 5 anys. Tot fa pensar que es farà, amb tres anys de retard, aquest 2017. L'objectiu d'aquest escrit és enumerar els canvis que caldria fer si es vol avançar cap a models similars als d'Estats com Alemanya, Canadà o Suïssa. Tot i les especificitats dels models de finançament dels governs regionals d'aquests països (Länder, províncies i cantons), en tots ells es busca fer compatible l'autonomia financera amb un principi d'equitat. En aquest sentit, seria desitjable que la revisió contemplés els següents aspectes:

1. Actualitzar el volum global de recursos del sistema donant compliment al principi d'equilibri vertical entre l'administració central i l'autonòmica. Hi ha diferents aproximacions per quantificar els recursos addicionals que caldria afegir al sistema. Totes n'assenyalen l'actual insuficiència:[1].

2. Reforçar l'autonomia financera de les CA, ampliant la capacitat de decidir sobre els seus ingressos. Les CA han obtingut, a través de figures tributàries, una mitjana de 85.145,18 milions d'euros anuals (mitjana 2009-2014). Això suposa el 83,9% dels recursos totals procedents del model de finançament. Si traiem els impostos sobre els quals no hi tenen capacitat normativa, la xifra es redueix a 49.203,70. Els impostos sobre els quals hi poden prendre decisions els hi aporten, doncs, menys de la meitat dels recursos totals (el 48,5%). I si només es tenen en compte els tributs que gestionen i administren, la xifra es queda en 13.353,37 milions d'euros, que suposa el 13,2% del total d'ingressos del model. Aquestes dades mostren que encara queda molt camí per recórrer en el terreny de l'autonomia financera. Caldria aconseguir que la hisenda de les CA es nodrís, fonamentalment, dels impostos que pagats directament pels seus ciutadans i sobre els quals disposin de capacitat legislativa i de gestió. Hi ha diferents mesures que es podrien portar a terme, com per exemple: introduir capacitat normativa sobre els tributs indirectes que formen part de l'actual cistella (IVA i especials), incrementar el percentatge de cessió de l'IRPF, contemplar formes de gestió i administració compartida (consorciada) entre l'administració central i l'autonòmica sobre les principals figures tributàries, etc. (veure la contribució de Durán-Cabré i Esteller-Moré d'aquest mateix Report)

3. Complir el principi d'equitat horitzontal. Atès que les bases imposables dels impostos estan distribuïdes de forma desigual en el territori, uns governs acaben tenint més capacitat tributària que altres, fent el mateix esforç fiscal. Es dóna una situació inicial de desigualtat que és recomanable corregir. Això és el que es fa, precisament, en els països abans esmentats, introduint en els seus models, els anomenats mecanismes d'anivellament. L'objectiu és que els governs disposin d'un volum *similar* de recursos, per unitat de necessitat, per la prestació dels serveis que tenen atribuïts, fent el mateix esforç fiscal. En tots els casos s'aconsegueix una distribució final més igual que l'existent inicialment, escurçant les distàncies sense eliminar-les del tot. Es tracta d'un anivellament parcial dels recursos.

L'actual mecanisme d'anivellament dels ingressos de les CA és el "fons de garantia dels serveis públics fonamentals" (FGSPF)[2]. El seu propòsit és assegurar que les CA disposin del mateix volum de recursos potencials per habitant (ajustat) per la prestació dels serveis essencials de l'estat del benestar (educació, sanitat i serveis socials). El resultat és el d'un anivellament parcial dels recursos, tal com es pot comprovar comparant les columnes 1 i 2 del quadre 1. Les CA que tenen uns ingressos tributaris per habitant (ajustat) per sobre la mitjana (en índex) ho continuen estant, una vegada ha actuat el FGSPF, però hi estan més a prop. I el mateix passa amb les que inicialment estan per sota la mitjana, que hi continuen estant, tot i que més a prop.

Quadre 1. Ingressos de les Comunitat Autònomes procedents de l'actual model de finançament. Índex euros per habitant (ajustat). Mitjana 2009-2014

	Tributs potencials	Recursos després anivellament*	Total recursos del model**
Madrid	143	110	101
Balears	121	105	100
Catalunya	120	105	100
Cantàbria	113	103	125
Aragó	108	102	109
Astúries	101	100	108
La Rioja	101	100	117
València	96	99	95
Castella Lleó	93	98	108
Galícia	86	97	104
Múrcia	85	97	95
Andalusia	82	96	96
Castella Manxa	81	96	99
Extremadura	71	93	111
Canàries	42	86	86
Total	100	100	100

*Tributs potencials ±FGSPF *Tributs potencials ±FGSPF+ 3 Fons d'ajustament. Elaboració pròpia a partir del Mapa del Finançament IEB

[1] *Generalitat de Catalunya (2014); Pérez, F.; Cucarella, V. (2016);* Pérez, F.; Mollá, S.; Pérez J.; Pérez J.A. (2017);

[2] Bassols, Bosch, Vilalta (2010)

El problema apareix quan s'introdueixen tres fons més: el de suficiència global, el de competitivitat i el de cooperació. La seva aplicació distorsiona la pauta redistributiva establerta pel FGSPF, tal com mostra la columna 3 del quadre 1. Els resultats tornen a ser, igual que passava en els models anteriors, difícilment defensables des d'un punt de vista equitatiu[3]. Per solucionar-ho es podrien eliminar aquests tres fons i introduir la quantia aportada per l'administració central, a la part vertical de l'actual FGSPF. D'aquesta manera el model estaria configurat entorn només a dues vies: una cistella tributària i un mecanisme d'anivellament. Al mateix temps caldria: a) discutir el grau d'anivellament dels recursos, fixat actualment en un 75% (el FGSPF anivella la totalitat del 75% dels recursos). Hi ha evidències que justificarien rebaixar-lo, almenys, fins a un 60%[4]; b) corregir l'actual indicador de necessitats de despesa (la població ajustada) per una variable que reculli els costos diferencials que hi ha en la prestació dels serveis; c) modificar l'actual indicador de capacitat fent servir, per exemple, un càlcul basat en les bases imposables.

I per últim, en relació a l'equitat, caldria parlar d'una de las grans assignatures pendents del nostre sistema de descentralització fiscal: la gran desigualtat existent entre els resultats del règim foral i els del règim comú. Una possible solució passaria per la participació de les comunitats forals en el mecanisme d'anivellament[5].

4. Assegurar l'estabilitat del model. El que s'ha pactat a l'any base s'ha de continuar complint al llarg del temps. El model ha d'incorporar mecanismes d'actualització i seguiment que el facin estable. Hi ha circumstàncies que poden trencar l'equilibri inicial (tant el vertical com l'horitzontal) i això s'ha de tenir en compte. Això implica: a) establir revisions periòdiques dels aspectes estructurals del model (volum global de recursos, grau d'anivellament, etc.). L'actual preveu una revisió quinquennal, cosa que tal com s'ha dit, encara no s'ha complert; b) preveure actualitzacions anuals de les variables que s'utilitzen pel càlcul dels indicadors de necessitats i de capacitat fiscal (cosa que ja es fa actualment), així com de la quantia aportada anualment per l'administració central al sistema. Caldria comprovar si la taxa que s'utilitza per fer-ho ha de continuar essent la dels ITE (ingressos tributaris de l'Estat) o alguna altra[6]; c) fer viable la implementació dels canvis introduïts. És probable que amb la revisió es modifiqui l'actual pauta distributiva que faci que unes CA hi guanyin i altres hi perdin. Hi haurà un canvi d'estatus quo, de manera que caldria pactar un mecanisme gradual i transitori que ho faci política i econòmicament possible.

5. Introduir mecanismes de coordinació, fer més transparent el model i garantir el compliment del pacte. Tan important és disposar d'un bon disseny del model, com assegurar-ne el seu bon funcionament. Caldria, d'una banda, millorar-ne els aspectes "logístics" com per exemple, els que afecten als pagaments a compte, la transparència en les dades i en la manera de subministrar informació, etc. I d'altra banda, caldria fer els canvis legals necessaris per impossibilitar que s'incompleixi allò que es pacta. No serveix de res revisar el model si, posteriorment, i tal com ha passat, no es compleix el es pacta o es canvien, sobre la marxa, alguns termes del pacte. Per evitar-ho seria necessari abordar qüestions com el del funcionament del Consell de Política Fiscal i Financera (CPFF) i el paper del Senat. Calen no només canvis dels aspectes tècnics del model, si no també institucionals, que probablement requereixen modificacions d'algunes lleis i fins i tot de la pròpia Constitució.

Aquests serien, entre d'altres, els principals aspectes a considerar en un escenari on les CA negociarien la revisió del model seguint el procediment habitual. És a dir, a partir d'una discussió multilateral en el sí del CPFF i amb la posterior signatura bilateral de l'acord. Els canvis descrits permetrien fer avançar l'actual model cap un sistema cada vegada més similar al que tenen Estats on es prima l'autonomia financera dels governs, on la sobirania fiscal no és patrimoni del govern central, on s'anivellen parcialment els recursos per tal de fer efectiu un principi d'equitat, on hi ha coordinació de les decisions que es prenen en matèria fiscal, on es vetlla per l'estabilitat de la hisenda de tots els governs i on es compleixen els pactes. Probablement aquest seria l'únic escenari que faria possible que Catalunya continués dins del model general.

[3] Vilalta, 2014
[4] Vilalta, 2016
[5] Castells, Sorribas, Vilalta, 2005
[6] León (coord) 2015

Referències bibliográfiques

Bassols, M.; Bosch, N. i Vilalta, M. (2010): "El model de finançament autonòmic de 2009: funcionament i valoració", *Monografies 13 Generalitat de Catalunya*.

Castells, A.; Sorribas, P. i Vilalta, M. (2005): "Las subvenciones de nivelación en la financiación de las CCAA: propuesta de incorporación de las CCAA forales", J.M. Duran; Bosch, N. (coord.), *La financiación de las comunidades autónomas: políticas tributarias y solidaridad interterritorial.* Publicaciones Universidad de Barcelona, pàg. 221-238.

Durán-Cabré, J.M.; Esteller-Moré, A. (2017): "Cap a un sistema fiscal compartit", *IEB Report 1/2017*

Generalitat de Catalunya (2014): Documento de análisis del modelo de financiación de las comunidades autónomas, *Departament d'Economia i Coneixement*, març 2014, pp 7-10.

León S. (coord.) (2015): *La Financiación autonómica. Claves para entender un (interminable) debate*. Alianza editorial, pp. 117-149.

Perez, F. i Cucarella, V. (2016): "Las necesidades relativas de gasto de las comunidades autónomas", *Mediterráneo Económico* Nº 30, 275-300.

Pérez, F.; Mollá, S.; Pérez J. i Pérez J.A. (2017): "Suficiencia financiera de las CCAA y Estado del bienestar", Seminario IVIE 30/01/2017.

Vilalta, M. (2014): "La equidad horizontal en el modelo de financiación autonómica: un análisis del grado de progresividad", *Papeles de Economía Española* 142, pp. 124-143.

Vilalta, M. (2016): "Pasado, presente y futuro de la nivelación en el modelo de financiación de las comunidades autónomas", *Revista Mediterráneo Económico* núm.30 pp. 87-118.

Autors

BOSCH, NÚRIA és llicenciada i doctora en Ciències Econòmiques i Empresarials per la Universitat de Barcelona. Actualment és catedràtica d'Hisenda Pública d'aquesta universitat, directora de la Càtedra de Federalisme Fiscal del Institut d'Economia de Barcelona (IEB). Està especialitzada en temes de federalisme fiscal, hisenda autonòmica i local, balances fiscals i anàlisis d'eficiència en el sector públic. Ha publicat articles en revistes especialitzades nacionals i internacionals com *Environment and Planning C: Government and Policy, Internacional Tax and Public Finance, PublicFinance, Public Finance Review, Hisenda* Pública *Espanyola/Review of Public Ecnomics* i *Revista de Economía Aplicada*, entre d'altres.

CASTELLS, ANTONI és doctor en Ciències Econòmiques i Empresarials, i catedràtic d'Hisenda Pública de la Universitat de Barcelona. Ha estat professor visitant a la Johns Hopkins University de Baltimore i va ser director de l'Institut d'Economia de Barcelona (UB) fins l'any 2003. És director d'EuropeG, grup d'opinió i reflexió en economia política, president del Consell Assessor de la Fundació Catalunya Europa, membre del Consell Consultiu de FUNCAS, i membre de la Reial Acadèmia de Ciències Econòmiques i Financeres. Ha estat membre de la Sindicatura de Comptes de Catalunya (1984-1989), diputat electe al Parlament de Catalunya pel PSC (1992, 2003 i 2006), membre de la Comissió Mixta de Valoracions Estat-Generalitat (1989-1996), representant espanyol al Tribunal de Comptes Europeu (1994-2000), secretari d'Economia de la Comissió Executiva del PSC (2000-2011), i conseller d'Economia i Finances de la Generalitat de Catalunya (2003-2010). Especialista en federalisme fiscal, economia de l'estat del benestar, economia regional i en els aspectes econòmics del procés d'integració europea, és autor de diversos articles en revistes com *European Economic Review, Oxford Review of Economic Policy, Government and Policy, Economies et Societés, Revista de Economía Pública, Hacienda Pública Española, Investigaciones Económicas* o *Papeles de Economía Española*. També ha publicat llibres o capítols de llibres, editats, entre altres, per Clarendon Press, Ariel, Ashgate o Edward Elgar.

DURÁN-CABRÉ, JOSÉ Mª és llicenciat i doctor en Ciències Econòmiques i Empresarials per la Universitat de Barcelona (amb "Premi extraordinari" i Premi del Consell Econòmic i Social), llicenciat en Dret per la mateixa universitat i MSc en Fiscal Studies per la University of Bath (Gran Bretanya). Professor agregat d'Hisenda Pública i Sistema Fiscal a la Universitat de Barcelona, és especialista en temes fiscals, en concret, en imposició sobre la riquesa, imposició i federalisme fiscal, i reformes fiscals. Ha publicat diversos articles científics en revistes com International *Tax and Public Finance, The Review of Income and Wealth, Journal of Tax Administration* o *Hacienda Pública Española*, i llibres i capítols de llibres publicats, entre d'altres, per Ariel, Edward Elgar Publishing¸ Instituto de Estudios Fiscales o Thomson Civitas. És investigador i gerent de l'Institut de Economia de Barcelona (IEB).

ESTELLER-MORÉ, ALEJANDRO és llicenciat i doctor en Economia per la Universitat de Barcelona (UB) (amb "Premi extraordinari" i Premi "José Manuel Blecua" del Consell Social de la UB), i MA en Economia (premi "Leatherland Book") per la University of Essex (Gran Bretanya). És catedràtic d'Economia a la Universitat de Barcelona, investigador i membre del consell de govern de l'IEB i Director del programa de recerca de l'IEB en "Anàlisi de Sistemes Impositius". La seva recerca ha estat publicada, entre altres revistes, a Regional Science and Urban Economics, International Tax and Public Finance, *Investigaciones Económicas, Journal of Public Economics, The Review of Income and Wealth, National Tax Journal* o *Economics of Governance*. És editor associat d'*Hacienda* Pública Española/Revista de Economía Pública.

SOLÉ-OLLÉ, ALBERT és catedràtic d'Economia a la Universitat de Barcelona, i director del Programa de Recerca de Federalisme Fiscal en l'Institut d'Economia de Barcelona (IEB). Ha estat professor visitant en la University of Califòrnia at Irvine (Estats Units), i és membre de la Xarxa de Recerca CESifo. La seva recerca se centra en economia pública i federalisme fiscal i, més concretament, en imposició local, transferències inter-governamentals i economia política de governs sub-centrals. Els seus treballs han estat publicats en revistes com: *Journal of Public Economics, European Economic Review, Journal of Urban Economics, Regional Science and Urban Economics, International Tax and Public Finance, European Journal of Political Economy, Public Choice*, i *Journal of Regional Science*, entre d'altres.

SORRIBAS-NAVARRO, PILAR és professora agregada d'Economia a la Universitat de Barcelona. Es va doctorar a la Universitat Autònoma de Barcelona en 2005. Ha estat investigadora convidada a la University of Warwick (2006), la University of Uppsala (2008) i la University of Toronto (2012). La seva tasca investigadora se centra en l'economia pública, el federalisme fiscal i l'economia política. Els seus treballs han estat publicats en revistes com *Journal of Public Economics* i *European Journal of Political Economy*, *International Tax and Public Finance*, entre d'altres.

VILALTA FERRER, MAITE és doctora en Ciències Econòmiques i Empresarials per la Universitat de Barcelona. És professora titular a la citada Universitat i membre de l'Institut d'Economia de Barcelona (IEB). Autora de diversos estudis i publicacions sobre el federalisme fiscal i la problemàtica de la hisenda autonòmica i local, entre les quals destaquen les que tracten el tema de l'anivellació dels recursos i el de la despesa no obligatòria dels municipis espanyols. Imparteix la seva docència en diverses de titulacions de Grau així com en el Master Interuniversitari de Gestió Pública (UAB-UPF-UB) i el Master en Hisenda Autonòmica i Local, títol propi de la Unversitat de Barcelona, i del que és co-directora. En 2013 va realitzar una estada de sis mesos en *McGill University* (Montreal). Ha estat vicedegana de la Facultat d'Economia i Empresa de la Universitat de Barcelona (2004-2009) i actualment és delegada del Rector per a l'acció social d'aquesta mateixa Universitat.

IEB

Institut
d'Economia
de Barcelona