Singular Sub-Central Financing Models

Modelos singulares de financiación subcentral

Models singulars de finançament subcentral

IEB Report
2/2025

IEB Institut d'Economia de Barcelona

Instituto de Estudios Fiscales

How to browse this PDF

This PDF is programmed for optimum viewing using Acrobat Reader 11 or later versions. If you have previous versions, you will be able to read the document perfectly, but some browsing features will be lost. So we recommend you download Acrobat Reader completely free of charge at https://get.adobe.com/reader/.

Cómo navegar por este PDF

Este PDF está programado para su óptima visualización usando las versiones de PDF Acrobat Reader 11 o siguientes. Si usted cuenta con una versión anterior, podrá leer perfectamente el documento, pero perderá algunas funcionalidades de navegación. Por esto, le recomendamos que se descargue la última versión de Acrobat Reader, de forma totalmente gratuita en: https://get.adobe.com/es/reader/.

Com navegar per aquest PDF

Aquest PDF està programat per a la seva òptima visualització usant les versions de PDF Acrobat Reader 11 o següents. Si vostè disposa de versions anteriors, podrà llegir perfectament el document, però perdrà algunes funcionalitats de navegació. Per això, li recomanem que es descarregui Acrobat Reader, de forma totalment gratuïta a https://get.adobe.com/es/reader/.

Access to chapters / Acceso a capítulos / Accés a capítols

Back to contents / Volver al índice / Tornar a l'índex

Previous page / Pàgina previa / Pàgina enrere

Next page / Pàgina posterior / Pàgina endavant

IEB Report 2/2025

Singular Sub-Central financing models

Uniqueness as a Strength for Territorial Cohesion
Marta Espasa-Queralt, Alejandro Esteller-Moré

Quebec's Place in Canada's Fiscal Federalism: A Possible Source of Inspiration for Other Autonomous Regions??
Marcelin Joanis

The First Ten of Years of Scotland's Increased Fiscal Autonomy
Graeme Roy

The Navarrese Economic Agreement Model
Pedro Pascual Arzoz

The Future Financing Model of the Government of Catalonia: Uniqueness, Fiscal Responsibility and Equity
Maite Vilalta

Modelos singulares de financiación subcentral

La singularidad como una fortaleza para la cohesión territorial
Marta Espasa-Queralt, Alejandro Esteller-Moré

El lugar que Quebec ocupa en el federalismo fiscal canadiense: ¿Una posible fuente de inspiración para otras regiones autónomas?
Marcelin Joanis

Los diez primeros años de una mayor autonomía fiscal en Escocia
Graeme Roy

El modelo de Convenio Económico de Navarra
Pedro Pascual Arzoz

El modelo futuro de financiación de la Generalitat de Catalunya: singularidad, responsabilidad fiscal y equidad
Maite Vilalta

Models singulars de finançament subcentral

La singularitat com a fortalesa per a la cohesió territorial
Marta Espasa-Queralt, Alejandro Esteller-Moré

El lloc que el Quebec ocupa en el federalisme fiscal canadenc: una possible font d'inspiració per a altres regions autònomes?
Marcelin Joanis

Els deu primers anys d'una major autonomia fiscal a Escòcia
Graeme Roy

El model de Conveni Econòmic de Navarra
Pedro Pascual Arzoz

El futur model de finançament de la Generalitat de Catalunya: singularitat, responsabilitat fiscal i equitat
Maite Vilalta

Singular Sub-Central Financing Models

The Barcelona Economics Institute (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; urban economics; transport economics and infrastructure; tax system analysis; public policies; 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 La Caixa "Foundation", Saba, the Barcelona City Hall, the Barcelona Metropolitan Area, the University of Barcelona, the Autonomous University of Barcelona, the Barcelona Provincial Council, Agbar, Cuatrecasas, Consorci Zona Franca Barcelona, Fundación Miquel y Costas, AENA and Fira de Barcelona collaborate) The IEB also hosts the Chair of Energy Sustainability at the UB (funded by the Foundation for Energy and Environmental Sustainability) and the UB's Chair on Urban Economics City of Barcelona.

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 the IEB Report that the reader has in their hands.

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

For more information www.ieb.ub.edu

MARTA ESPASA-QUERALT
UNIVERSITAT DE BARCELONA (UB)
INSTITUT D'ECONOMIA DE BARCELONA (IEB)

ALEJANDRO ESTELLER-MORÉ
UNIVERSITAT DE BARCELONA (UB)
INSTITUT D'ECONOMIA DE BARCELONA (IEB)

Uniqueness as a Strength for Territorial Cohesion

Well-designed federal government structures manage to reconcile the centralized provision of pure public goods (*Federalist Papers*, No. 30) with improvements in allocative efficiency through the decentralized provision of other public goods (Oates, 1972). In Spain, the best recent example of the provision of pure public goods – including collaboration with a supranational level of government, i.e. the EU – was the management of COVID-19 (e.g. the provision of vaccines or granting of financial aid to the hardest-hit economic sectors). As for the latter case, Espasa *et al.* (2017) found that decentralization of welfare state policies led to improvements in public satisfaction.

That institutional flexibility, that ability to adapt to regional diversity, should thus be considered an asset. But is it enough? As the previous paragraph suggests, design also matters. In general, if we focus on the top and middle levels of government, given a certain division of spending powers, both levels should share the fiscal space (Durán-Cabré and Esteller-Moré, 2017). In the absence of such sharing, we are left with weak, dependent, inflexible governments (*Federalist Papers*, Nos. 31 and 34) that are not commensurate with the spending responsibilities assigned to each one (Riker, 1964). Besides, it is not only a matter of ensuring a level of sharing aligned with each one's responsibilities, subject to the necessary fiscal harmonization, but also of ensuring that citizens are fully aware of which level of government they are paying their taxes to. And here, if we once again focus on the Spanish case, there is considerable room for improvement, as barely 39% of Spaniards know which level of government they pay their personal income tax to (Durán-Cabré *et al.*, 2024). The current design can thus be bettered.

In the case of Canada, equalization transfers are considered the glue that holds the federation together (Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing, 2006). In the absence thereof, given the fiscal disparities between provinces and territories, a 'similar' provision of goods and services per unit of spending need – should citizens so desire – cannot be guaranteed. A further step to ensure cohesion or supplement the effect of the 'glue' may be the generation of interterritorial asymmetries in the decentralization design itself. The Canadian case – specifically through the situation of Quebec – is a good example. The generation of asymmetries – compatible, of course, with the equalization glue and any other safeguards to prevent any diminishment of overall welfare – should be seen as a sufficient (or necessary) flexibility mechanism to respect the voices of minorities in a federal state (Seabright, 1996). The practical description of unique or asymmetric experiences in a federal context is the subject of this *IEB Report*.

Specifically, this report analyses the aforementioned experience with asymmetric decentralization of Quebec, as well as those of Scotland and the Chartered Community of Navarre. It also presents the proposed unique financing model for Catalonia, which grew out of the August 2024 political pact between the Catalan Socialist Party (PSC) and the Catalan Republican Left (ERC), as an additional case of singular financing.

Specifically, **Marcelin Joanis** presents the case of Quebec as an illustrative example of how a federation can incorporate elements of flexibility and singularity without compromising its cohesion. One of its main distinguishing features is its high fiscal autonomy, which translates to broad regulatory authority and the existence of its own tax agency. This agency administers the provincial personal income tax as well as the rest of the taxes (except for customs duties), unlike in the other the Canadian provinces, where taxes are collected by the Canada Revenue Agency, which has a Board of Management comprised of representatives of the federal government and the provinces.

This fiscal structure is supplemented by a system of vertical transfers from the federal to the provincial governments with the aim of correcting the vertical fiscal gap and reducing disparities between provinces by means of two

main instruments: social transfers and the Equalization programme. In Quebec's case, the former are not channelled in the form of direct transfers, but through a reduction in the federal personal income tax (Quebec Abatement).

Among other particularities, Quebec also has an independent pension system (Quebec Pension Plan) and has secured asymmetrical agreements in areas related to the French language, immigration, and international representation. Although the Canadian fiscal federalism system is not without its critics, its design has managed to maintain a relatively stable balance over time, offering a framework that combines federal cohesion with recognition of the region's uniqueness.

In his contribution, **Graeme Roy** examines the process of fiscal decentralization in Scotland over the last twenty-five years, marked by a unique and far-reaching transformation of its financing model, which can be classified as singular. From the establishment of the Scottish Parliament in 1999 to the 2016 Scotland Act (the result of the 2014 independence referendum and the Smith Commission Agreement), this territory has gone from having a fiscal autonomy centred almost exclusively on spending to a system whereby the Scottish government raises around half of its budget through taxes, managing part of the income tax, several environmental taxes, and property taxes. It has also established its own tax agency and an independent forecasting body.

However, notwithstanding these advances, the system continues to rely heavily on a block grant from the UK government. Although the increased autonomy has enabled the implementation of more progressive tax policies, it has also exposed the Scottish government to fiscal risks stemming from a less dynamic tax base than England's. Furthermore, the new framework has proved complex and not very transparent, hindering both budget management and public oversight. The Scottish experience underscores the challenges of combining autonomy and fiscal responsibility along with the assumption of greater unilateral financial risk.

Within Spain, the foral, or chartered, regions are a clear example of uniqueness. **Pedro Pascual** looks at the historical origin of this tax system, focusing on the case of the Chartered Region of Navarre. He identifies its most salient features, which are based on fiscal autonomy and enable it to legislate, collect and manage nearly all of its taxes, making an annual contribution to the central government for expenditures it has not assumed.

According to Pascual, the charter model offers significant benefits: greater fiscal co-responsibility, the ability to align revenue and spending, lower indebtedness, and greater collection efficiency. These benefits must be weighed against the unilateral assumption of all tax collection risk. Additionally, key challenges remain, such as improving transparency, clarifying the contribution to interregional solidarity, updating the connection points and reinforcing coordination between the different tax authorities.

Finally, **Maite Vilalta** discusses the unique financing model proposed for Catalonia in the pact between PSC and ERC. It is structured around three key elements: comprehensive management of all taxes paid in Catalonia through the Catalan Tax Agency; transfer of a share of these taxes to the Spanish central government to cover the services it provides in Catalonia; and a contribution by the Catalan government to solidarity with the other autonomous regions, subject to the principle of ordinality. The new model must also allow for a substantial increase in the Catalan government's authority to regulate taxes, in coordination with the central government and the European Union.

The model draws inspiration from the 2005 Statute of Autonomy and provides for a gradual roll-out, starting in 2026. It is based on uniqueness and bilateralism, with the aim of strengthening fiscal responsibility and improving transparency within the framework of fiscal federalism. The proposal is intended to be unique, similar to in Scotland or Quebec, although other Spanish autonomous regions could adapt it if they so wish.

REFERENCES

Durán-Cabré, J.M., Esteller-Moré, A. (2017). "Hacia un sistema fiscal compartido", *IEB Report I/2017*, 13–14.

Durán-Cabré, J.M., Esteller-Moré, A., Salvadori, L. (2024). "Discovering tax decentralization: does it impact marginal willingness to pay taxes?", Economía Política, 42, 265–295.

Espasa, M., Esteller-Moré, A., Mora, T. (2017). "Is Decentralization Really Welfare Enhancing? Empirical Evidence from Survey Data (1994-2011)", Kyklos, 70, 189-219.

Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing (2006). ACHIEVING A NATIONAL PURPOSE: Putting Equalization Back on Track, Department of Finance, Canada. https://publications.gc.ca/collections/Collection/F2-176-2006E.pdf

Hamilton, A., Madison, J., Rossiter, C., Jay, J., Kesler, C.R. (1787). *The Federalist Papers. Washington, DC: Library of Congress* (https://guides.loc.gov/federalist-papers/full-text)

Oates, W. E. (1972). Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Riker, W. (1964). Federalism: Origin, Operation, Significance. Boston and Toronto: Little, Brown and Company.

Seabright, P. (1996). "Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model", European Economic Review, 40, 61–89.

MARCELIN JOANIS
DEPARTMENT OF ECONOMICS, UNIVERSITY OF MONTREAL

Quebec's Place in Canada's Fiscal Federalism: A Possible Source of Inspiration for Other Autonomous Regions?

Quebec enjoys a high degree of autonomy in the Canadian federation. The nine other provinces do too, of course, but Quebec has secured over the years some peculiar arrangements that make it a distinct case among the provinces.

After outlining the main features of Canada's brand of fiscal federalism, this short paper singles out the asymmetric arrangements that set Quebec somewhat apart from other provinces and draws some potential lessons from Quebec and Canada for jurisdictions in a comparable situation.

What Are the Main Features of Canada's Fiscal Federalism?

The Canadian federation is largely built on the basis of provincial autonomy. By international standards, all Canadian provinces enjoy a rather unique degree of fiscal autonomy.

1. ***Key exclusive expenditure responsibilities.*** Many policy areas are attributed exclusively to provinces by the Constitution, notably in the social policy domains – health care, education and social assistance.
2. ***Access to almost all revenue sources.*** Except for custom duties, provinces can freely access all main revenue sources – personal income tax (PIT), corporate income tax (CIT), sales taxes, etc. There is no explicit tax sharing agreement in force today; they used to exist in the past; with the provinces and the federal government each having reserved "tax points" (the term is still sometimes used today when federal-provincial transfers are discussed).
3. ***No institutional constraints on borrowing.*** Both 'orders' of government (federal and provincial) can borrow freely, including on international markets.
4. ***Ownership of natural resources.*** The Constitution is generally interpreted as attributing the ownership of natural resources to provinces.

Despite these characteristics that undeniably make Canada one of the most decentralized federations, the federal government is strong. It significantly intervenes in areas of provincial responsibility, notably by exercising a so-called federal spending power[1]. A quantitatively important vertical fiscal gap exists, with the federal government collecting revenues well above its expenditure needs and transferring a large portion of its revenues to the provinces.

The system of federal-provincial transfers relies on two main pillars:

1. Two so-called 'social transfers:' the Canada Health Transfer (CHT) and the Canada Social Transfer (CST).
2. The Equalization program.

Federal-provincial transfers in Canada are, for the most part, unconditional. Exceptions exist, but they are mostly symbolic – for instance, the CHT is conditional to abiding to the Canada Health Act – or contained to smaller specific transfers.

The way the federal government addresses the vertical fiscal gap as well as horizontal disparities across provinces has been widely criticized, various provincial viewpoints highlighting vertical and horizontal fiscal imbalances. In Quebec, the main grievances have historically concerned the social transfers, the equalization program and the so-called federal spending power[2].

What Arrangements Differ in Quebec from Other Provinces?

Quebec's difference in Canada can perhaps be traced back to the Quebec Act of 1774, fourteen years after Britain's conquest of New France. To keep matters brief by focusing on our topic of interest here, the Act recognized a special treatment for the then new Province of Quebec in British North America: for instance, the French Canadians would be allowed to follow the Catholic faith, and the province would retain the French civil code. The

1 On that issue, see Graefe and Fiorillo (2023).
2 The most comprehensive presentation of the Quebec perspective on the federal-provincial arrangements remains the final report of the Commission on Fiscal Imbalance (2002). In Joanis (2024), I recently provided a retrospective assessment of the legacy of that Commission.

Act came into force while the American Revolution was in sight, even arguably playing a role in triggering it – most notably for confirming the Province of Quebec's control over territories formerly controlled by France in modern-day US Midwest – and in luring Quebec away from joining the Thirteen Colonies in their march towards independence from Britain.

To this day, the spirit of the Quebec Act remains discernible in Quebec's differences within the Canadian federation:

- Quebec's only official language is French, while all other provinces but one[3] have English as their official language.
- Quebec is the only province in which civil law does not follow the English common law. Criminal law is however uniform across the country, and a federal jurisdiction.

A series of other Quebec exceptions have developed over the years in the field of fiscal policy.

1. ***Tax administration.*** In the case Quebec (it is different in the rest of Canada), each level of government collects its own income tax. Quebec has its own revenue agency that collects the provincial PIT (and other revenues – interestingly Quebec collects the federal goods and services tax, the GST). Other provinces use the Canada Revenue Agency. Therefore, there are separate income tax returns for the federal and the provincial governments in Quebec while in other provinces there is only one. This creates differences in the tax system. For instance, taxable personal income differs between Quebec and the federal government. However, it must be acknowledged that the differences tend to be small in practice. The main difference is usually that Québec includes the employer share of private health insurance premiums while the federal government doesn't. That kind of flexibility is in practice not available to the other provincial governments[4].
2. ***Pension fund.*** Canada has a mandatory retirement pension system for employees. Quebec is the only province that has its own pension fund, the Quebec Pension Plan (QPP). Employees in all other provinces are enrolled in the Canada Pension Plan (CPP). One interesting side-effect of the QPP is that it fostered the creation of the Caisse de dépôt et placement du Québec (CDPQ), now a large sovereign wealth fund with a dual mandate – providing financial returns for the QPP and other public deposits, and contributing to Quebec's economic development.
3. ***Federal-provincial transfers.*** The transfer system described above is essentially the same across provinces. One exception concerns the social transfers, which for Quebec are deemed paid in part in tax room, a relic of past tax sharing agreements. Consequently, Quebec receives lesser cash transfer amounts, but Quebeckers pay less in federal income taxes (through the so-called Quebec Abatement).
4. ***Asymmetric policy arrangements.*** In some policy areas usually devoted to the federal government, Quebec has progressively gained some autonomy. This is the case for instance in the fields of diplomacy – where Quebec (and some other provinces) have a voice in some international organisations (such La Francophonie and UNESCO) – and immigration, where Quebec is allowed to select some immigrants from francophone countries. Other specific arrangements exist.

How Can Quebec and Canada Be a Source of Inspiration?

Of course, no single element of the Canadian system should be seen as a magical wand, nor should we ignore its many documented flaws. Indeed, it often departs from the principles of fiscal balance (autonomy, fiscal capacity and accountability)[5].

Yet, despite these flaws, its design somewhat seems to have struck a delicate balance and endured. Possible explanations for the system's relative stability follow.

1. ***Separate transfer instruments can be used to target horizontal (HFI) and vertical imbalances (VFI).*** Addressing fiscal imbalances in federal countries is a hard problem. The Canadian case is interesting as it somehow unties the Gordian knot by being built around two major instruments that each can be seen as addressing either HFI (equalization) and VFI (the social transfers). That specialization allows, to some extent, to have specific national conversations about interprovincial redistribution and the federal-provincial allocation of tax and spending responsibilities. Of course, while this is true in theory, both issues are often intertwined in policy debates.
2. ***There exists a delicate balance between sophistication and simplicity.*** Canada's equalization program has historically been based on a rather complex formula approach. It relies on the measurement of fiscal capacity in each province according to a so-called representative tax system (RTS). In each province, the system quantifies deficiencies or surpluses in tax bases compared to a standard (currently the 10-province average). The system has in the past been based on the modelling of up to 33 distinct tax bases. While technically appealing to economists or statisticians, the system's granularity has arguably contributed to it being perceived as a black box understood by only a few specialists. This has contributed to political economy issues, giving rise to various politically motivated ad hoc adjustments and idiosyncrasies over time (Joanis, 2018). There may indeed be a trade-off between sophistication (e.g. a comprehensive RTS) and stability of the approach. The equalization program has been simplified in 2006-2007 following a review by a federal taskforce (APFI, 2006). Since then, the program has been based on only five tax bases: PIT, CIT, sales taxes,

3 Only one Canadian province is officially bilingual, New Brunswick.

4 As I noted in a previous installment of this publication (Joanis, 2014), "The costs and benefits of such asymmetric arrangements for tax collection in Québec vs. the rest of Canada is often debated and involves balancing the costs arising from duplicated public agencies and compliance costs for individuals and businesses, and the benefits for the Québec government in tax policy flexibility to pursue objectives that may differ from the federal government's objectives."

5 See for instance my recent assessment in Joanis (2024).

revenues from natural resources, and property taxes. While still based on the RTS approach, albeit a simplified one, the reformed program appears to have stroke a balance between sophistication and a simplicity that allows for communication and predictability.

3. ***The contentious issue of natural resources deserves special attention.*** Resource revenues are critical due to cyclical behavior, measurement issues, heterogeneous dotation across provinces, etc. They deserve to be taken very seriously as they have the power to upset the system. The provincial heterogeneity in natural resource dotation is a key ingredient that fuels tensions in the Canadian federation, with oil-producing provinces (e.g. Alberta, Newfoundland-and-Labrador)[6] often pitted against non-producing provinces (e.g. Ontario, Quebec). How the federal-provincial fiscal arrangements treat provincial revenues derived from natural resource is an ongoing issue[7]. The above-mentioned mid-2000s reform of the equalization program has considerably simplified the program's treatment of natural revenues, lumping together all resource-related revenues into one of the five tax bases to be equalized.
4. ***Simple changes can lead to big improvements.*** The same equalization reform supplies an additional lesson. Equalization payments used to fluctuate a lot from year to year, making them hard to forecast for receiving provinces and undermining the predictability of provincial public finances. That problem has been essentially solved by a relatively simple tweak to the formula -- a lagged, moving average approach[8].

In sum, the Canadian federation allows provinces to enjoy a degree of autonomy among the largest in the world. The 10 provinces have important, exclusive expenditure responsibilities, especially in the social policy area. As is typically the case in federation, there exists a vertical fiscal gap that favors the federal government, which collects more own-source revenues than it generally needs to fund its own constitutional expenditure responsibilities. While being the subject of ongoing criticism – it has many documented flaws – the federal-provincial fiscal arrangements have been remarkably stable over the past two decades. That system does not treat Quebec differently from other provinces, except for the Quebec Abatement (with no direct financial consequences). However, Quebec has taken advantage of a decentralized federal setting to enjoy some asymmetric arrangements that remain unique among the provinces: a separate tax collection agency, the Quebec Pension Plan and various asymmetric policy arrangements mostly in areas related to the French language. Yet, many of Quebec's traditional demands remain unaddressed, most of which revolve around the federal government's involvement in provincial areas of responsibility.

6 It is noteworthy that both of these provinces have challenged in court the equalization program.
7 See Joanis and Vaillancourt (2020) for more on this aspect of Canadian fiscal federalism.
8 Joanis (2023) provides a detailed analysis of that particular issue.

REFERENCES

Advisory Panel on Fiscal Imbalance (APFI, 2006). "Reconciling the Irreconcilable: Addressing Canada's Imbalance," The Council of the Federation.

Commission on Fiscal Imbalance (2002). A New Division of Canada's Financial Resources. Commission report. Québec: Gouvernement du Québec.

Graefe, P., and N. Fiorillo (2023). The Federal Spending Power in the Trudeau Era: Back to the Future? IRPP Study no 91. Montreal, Institute for Research on Public Policy.

Joanis, Marcelin (2024). "Fiscal Imbalance in Canada Twenty Years after the Séguin Commission." IRPP Insight No. 60. Institute for Research on Public Policy.

Joanis, Marcelin (2023). "Living on Equalization Payments: How Hard is it for Receiving Provinces to Anticipate future Equalization Revenues?", in *Fiscal Federalism in Canada: Analysis, Evaluation, Prescription*, A. Lecours et al. (dir.), Toronto, UTP.

Joanis, Marcelin (2018). "The Politics of Chequebook Federalism: Can Electoral Considerations Affect Federal-Provincial Transfers?" *Public Finance Review* 46(4), pp. 665-691.

Joanis, Marcelin (2014). "Assessing Québec's Autonomy in Canada's Imperfect Fiscal Federalism," in *IEB's Report on Fiscal Federalism and Public Finance '14*, edited by Núria Bosch, Alejandro Esteller-Moré and Pilar Sorribas-Navarro, Institut d'Economia de Barcelona.

Joanis, Marcelin et François Vaillancourt (2020). "Federal finance arrangements in Canada: the challenges of fiscal imbalance and natural resource rents", in Intergovernmental Transfers in Federations, edited by Serdar Yilmaz and Farah Zahir, The World Bank and Edward Elgar.

GRAEME ROY
UNIVERSITY OF GLASGOW

The First Ten of Years of Scotland's Increased Fiscal Autonomy

Introduction

Greater fiscal devolution has been one of the most significant and politically sensitive developments in Scotland's constitutional journey over the past twenty-five years. Since the creation of the Scottish Parliament in 1999, Scotland's fiscal powers have grown substantially.

Over that time, powers over income tax, borrowing, and elements of social security have been transferred from London to Edinburgh. Alongside these changes, a complex set of institutional arrangements has been established to manage these fiscal responsibilities, including the creation of an independent budget authority – the Scottish Fiscal Commission (SFC) – which I currently chair.

With this year marking the tenth anniversary of the start of this fiscal transformation, it is a timely moment to reflect on how these reforms have played out, and to consider the challenges and opportunities they have brought.

In summary, fiscal devolution has allowed Scotland to design distinct policies, but it has also exposed the Scottish budget to new and significant fiscal risks. Scotland's experience offers important lessons for any country thinking about how to decentralise taxation and spending within a broader political union.

The 1999 Settlement: Early Limits on Fiscal Autonomy

When the Scottish Parliament was established, it had wide responsibilities for public spending but very limited tax-raising powers. Members of the Scottish Parliament were in charge of vital public services such as health, education, justice, and local government. However, their control over taxation was minimal. Beyond local taxes like council tax and business rates, Scotland's only fiscal power was the ability to adjust the basic rate of UK income tax by up to three pence in the pound - a power that was never used.

The dominant view at the time was that a high degree of fiscal solidarity across the nations and regions of the UK was essential for redistribution and tackling inequality. As a result, around 90 percent of Scotland's budget came from a block grant provided by the UK government.

For much of the early period of devolution, demands for greater fiscal powers were limited, partly because of stable economic conditions and rising public spending. However, after the Scottish National Party (SNP) won power in 2007, calls for more fiscal autonomy gathered pace. The 2008 financial crisis and frustrations with what was seen as a 'pocket money Parliament' - able to spend but not raise significant revenues - pushed the debate on tax devolution firmly up the political agenda.

The Smith Commission: A New Era of Fiscal Devolution

The biggest shift in Scotland's fiscal powers came in the wake of the 2014 independence referendum. Although Scots voted to remain part of the UK, the campaign itself raised expectations for greater autonomy. In the final days of the referendum campaign, as polls narrowed, UK political leaders made a public promise – known as "the Vow" – to deliver substantial new powers to the Scottish Parliament.

This led to the creation of the Smith Commission, chaired by Scottish industrialist Lord Smith of Kelvin, which brought together representatives from all major political parties. The Commission recommended that the Scottish Parliament should be responsible for raising around half of its own budget through taxes collected in Scotland - a major change. These recommendations were implemented in the Scotland Act 2016, marking a profound expansion of Scotland's fiscal powers.

The new powers included full control over the rates and bands of income tax (excluding savings and dividends), covering over 90 percent of Scottish income tax revenues.

The Scottish Parliament also gained control over some taxes related to property and environmental issues, such as Land and Buildings Transaction Tax, Landfill Tax and Air Departure Tax which are collected by its own tax agency Revenue Scotland. A share of VAT revenues was also to be assigned to Scotland's budget, though technical challenges in measuring VAT on a regional basis has meant that this power has yet to be transferred.

At the same time, it gained power to design and administer a set of social security payments, primarily covering disability and ill health. These are also now administered by a new Scottish agency Social Security Scotland.

The UK Government still retains control over some important areas of public expenditure, including national defence, foreign affairs and pensions. The majority of taxation powers are also still held by the UK Government, including corporation tax, sales taxes, capital gains taxes and duties. The UK Government continues to control income tax as it relates to savings and dividends.

Accompanying the new devolved responsibilities was a fiscal framework setting out how block grant funding would be adjusted to reflect Scotland's devolved taxes and social security powers, alongside new rules on borrowing and saving (Scottish Government and UK Government 2016). In essence, the block grant – which continues to be determined by the long-standing Barnett Formula which allocates Scotland a population share of spending in England – is adjusted each year to account for tax devolution. The (negative) adjustment, referred to as a Block Grant Adjustment, grows each year by the rate of tax growth in England. As a result, Scotland's budget is now directly influenced not only by its own policy decisions but by how its tax base performs relative to the UK as a whole - if Scotland's economy grows more slowly, its budget is worse-off, if the economy performs relatively strongly, its budget is better-off.

Scotland's Mixed Experience: The Rewards of Autonomy

Since these reforms, Scotland has used its new fiscal powers to design policies that differ from those elsewhere in the UK. Most notably, the SNP government has introduced a more progressive income tax system, with six bands that include a lower "starter rate" for low earners and higher rates for top earners (McIntyre et al. 2022a).

The aim has been to ensure that lower earners pay slightly less than in England, while higher earners pay substantially more. Someone earning £50,000 pays around £1,500 per year more in tax in Scotland (around 4% of their after tax income), with someone on £100,000 paying over £3,000 more (around 5% of their after tax income).

The Scottish Government has also implemented more progressive property taxes and provided broader relief for small businesses. In addition, it has used its devolved social security powers to create new benefits, such as the Scottish Child Payment, aimed at reducing child poverty. Other welfare payments have been expanded beyond what is available in the rest of the UK, and a new delivery system has been introduced to make accessing benefits more inclusive and supportive (Scottish Parliament Finance and Public Administration Committee 2025).

Scotland's Mixed Experience: The Risks of Autonomy

Yet, while these new tax policies were designed to raise more revenue, the actual financial benefit to Scotland's budget has been smaller than expected. A key reason is that Scotland's tax base – particularly income tax – has grown more slowly than in the rest of the UK (Goudie et al. 2024). Even though higher earners in Scotland now pay more income tax, slower economic and earnings growth has meant that total tax revenues have not kept pace. The Scottish Fiscal Commission estimates that this 'economic performance gap' was just over £600 million in 2022/23 – around 4 percent of its total income tax revenues (Scottish Fiscal Commission 2024).

At the same time, the bill of setting a more expansive devolved social security policy agenda has increased. For 2025/26, the Scottish Government expects to face a £1.5 billion gap in social security spending relative to funding, requiring savings to be found from within other parts of the budget (Scottish Fiscal Commission 2024).

Framework Challenges

Scotland's experience highlights broader lessons for other countries. One key lesson is that seeking political agreement between national and regional governments on the make-up of fiscal reforms can result in highly complicated fiscal arrangements that are difficult to manage transparently. Scotland's Fiscal Framework contains an array of detailed rules on grants, tax adjustments, borrowing, and savings, as well as annual reconciliations. These layers of complexity make fiscal management and public scrutiny difficult (McIntyre et al. 2002b).

Moreover, because the framework was negotiated quickly after the referendum – in a matter of months – there was little opportunity to fully consider the long-term consequences of devolving such fiscal risk. The Scottish economy faces structural issues, including an ageing population and the decline of North Sea oil and gas, all of which limit the growth of the tax base.

Possible Reforms

As Scotland looks to future reforms, some practical improvements could help. Multi-year spending allocations from the UK government would give Scotland greater certainty to plan ahead, and more predictable timing of UK fiscal events would improve budget-setting and scrutiny. More flexible fiscal arrangements, designed to tackle shared

challenges like aging populations or climate change, could help both UK and Scottish governments manage long-term pressures (Mitchell et al. 2025).

Beyond technical fixes, however, further devolution is likely to be politically contentious. It will no doubt be a source of debate in next year's Scottish Parliament elections. From an economics perspective, many of the most significant tax and spending powers used by subnational governments in other European and OECD countries, have already been transferred to the Scottish Parliament. That largely leaves more contentious areas, such as corporation tax, which are likely to face resistance given concerns about the UK's internal market. Meanwhile, calls for Scotland to have greater control over immigration – particularly to address demographic challenges – remain politically sensitive and unresolved.

Conclusion

Scotland's experience with fiscal devolution offers important lessons for other countries. While devolving tax powers allows sub-national governments to tailor policies to local needs, it also exposes them to significant economic and fiscal risks. Policymakers need to think carefully about how much risk to transfer and what tools are needed to manage it.

Ultimately, fiscal devolution has allowed Scotland to pursue distinctive tax, welfare and spending policies in an extended area of responsibilty, but it has also tied its budget closely to its relative economic performance. The Scottish case shows that fiscal devolution is not a simple solution – it requires careful design, ongoing review, and a shared understanding of risks and responsibilities within a wider union.

REFERENCES

Goudie, A., Roy, G. and Waite, D. (2024) 'Scotland's economy after 25 years of devolution', *Scottish Affairs*, 33(4), pp. 381–405. doi.org/10.3366/scot.2024.0521.

McIntyre, S., Mitchell, J. and Roy, G. (2022a), Careful What you Wish for? Risk and Reward with Scottish Tax Devolution. The Political Quarterly, 93: 392-400. doi.org/10.1111/1467-923X.13174.

McIntyre, S., Mitchell, J. and Roy, G. (2022b) 'Fiscal devolution and the accountability gap: budget scrutiny following tax devolution to Scotland', *Regional Studies*, 57(7), pp. 1380–1391. doi: 10.1080/00343404.2022.2112166.

Mitchell, J., McIntyre, S. and Roy, G. (2025) 'Two cheers for Holyrood: devolution and dimensions of fiscal accountability', *British Politics*. doi.org/10.1057/s41293-025-00276-7.

Scottish Fiscal Commission (2024) Scotland's Economic and Fiscal Forecasts: December 2024. Edinburgh: Scottish Fiscal Commission. Available at: https://fiscalcommission.scot/publications/scotlands-economic-and-fiscal-forecasts-december-2024/ (Accessed: 16th March 2025).

Scottish Government and UK Government (2016) *The agreement between the Scottish Government and the United Kingdom Government on the Scottish Government's fiscal framework.* Edinburgh: Scottish Government. Available at: https://www.gov.scot/publications/fiscal-framework-agreement-between-scottish-uk-governments/ (Accessed: 16th March 2025).

Scottish Parliament Finance and Public Administration Committee (2025) *Report on the Scottish Budget 2024-25*, SP Paper 662. Edinburgh: Scottish Parliament. Available at: https://bprcdn.parliament.scot/published/FPA/2025/1/29/5cf34751-cca7-4ef4-8a6a-8d79a43fd322-1/FPAS062025R2.pdf (Accessed: 16th March 2025).

PEDRO PASCUAL ARZOZ
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA
UNIVERSIDAD PÚBLICA DE NAVARRA

The Navarrese Economic Agreement Model

Introduction

The fiscal and financial regime of the *Comunidad Foral de Navarra* (Chartered Community of Navarre, hereafter, Navarre) is governed by a *Convenio Económico* (Economic Agreement, hereafter, *Convenio*) system that is unique within Spain's system of *comunidades autónomas* (autonomous communities, the country's first-level administrative division) and has historical roots. The model endows a territory dependent on a state with the highest level of financial autonomy. At the same time, it offers a *sui generis* example of fiscal federalism in which the financial flow is reversed, and it is the regional government that transfers funds to the central government. The *Hacienda Foral de Navarra* (the Navarrese treasury, hereafter, HFN) collects virtually all taxes in the region and makes a transfer, known as the *aportación económica* (economic contribution, hereafter, contribution), to the Spanish treasury to help pay for general expenses it has not assumed and regional solidarity mechanisms (Aramburu, 2024). This transfer to the central government is the third-largest item in the Navarrese budget, accounting for around 12% of all spending.

The 1990 *Convenio* was the first one designed and approved under the 1978 Spanish Constitution and the *Ley Orgánica 13/1982 de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra* (Organic Law 13/1982 on the Restoration and Improvement of the Charter Regime of Navarre, hereafter, LORAFNA). Article 45 LORAFNA provides that, under its charter regime, Navarre's tax and financial activity will be regulated by the traditional *Convenio* system, thereby guaranteeing the region's taxing power and, therefore, its fiscal autonomy.

This paper aims to provide an overview of the origins of the financing system for Navarre's charter regime, the key aspects of the financing model defined in the 1990 *Convenio*, and the subsequent amendments thereof.

Historical Background

The HFN's unique regime dates back to the *Pacto-Ley de Fueros de Navarra* (Pact-Law on the Charter of Navarre) of 16 August 1841, also known as the *Ley Paccionada*. Although Navarre's incorporation into the unitary Spanish state led to a loss of sovereignty, it allowed for the maintenance of broad fiscal and budgetary autonomy and established a contribution system. The 1927 economic-administrative agreement between Navarre and the Spanish government was the first *Convenio* per se. It recognized Navarre's fiscal autonomy to establish and manage its own tax system, regulated tax relations with the Spanish state, and increased the amount of Navarre's contribution to the Spanish state. The next *Convenio*, adopted in 1941, increased this amount again. The 1969 *Convenio* modified Navarre's contribution model, establishing a direct relationship with the agreed taxing powers, in addition to maintaining a fixed contribution.

The 1990 *Convenio* was adopted within the framework of the First Additional Provisional of the Spanish Constitution, which protects and respects the chartered regions' historical rights, and LORAFNA, equivalent to a Statute of Autonomy for Navarre. In the 35 years since its adoption, the *Convenio* has been amended eight times: in 1993, 1998, 2003, 2007, 2015, 2022, 2023 and, most recently, through Law 4/2025, published in the Spanish Official Gazette on 25 July 2025 (Navarrese Parliament, 8 May 2025).

Key Features of the Model's Fiscal and Financial System

The most important features of the *Convenio* system can be summarized as follows: a) Navarre has the power to maintain, establish, and regulate its own tax system; b) most of the HFN's resources consist of revenue from the *tributos convenidos* (agreed taxes) that it manages; and c) Navarre must make a contribution to the Spanish central government to cover those obligations it has not fulfilled, i.e. for spending on those goods and services that the central government continues to provide.

Regulatory Authority and Tax Harmonization

The *Convenio* grants Navarre broad regulatory autonomy in tax matters. However, these theoretically broad powers to 'maintain, establish, and regulate its own tax system' are more limited in practice due to external constraints (Aramburu, 2024). These legal constraints arise under treaties and international conventions that Spain has entered into, European Union (EU) regulations, other regulations from the Spanish constitutional framework, competences of the central government, and LORAFNA. Article 7 of the *Convenio* further provides that, in the exercise of its powers, Navarre must respect certain general criteria for tax system harmonization. Specifically, Navarre's tax regulations must: a) use the same terminology and concepts as the Spanish *Ley General Tributaria* (General Tax Law); b) maintain an *overall effective tax burden* equivalent to that existing in the rest of the country; c) respect and guarantee the freedom of movement and establishment of persons and the free movement of goods, capital, and services throughout Spanish territory, without causing discriminatory effects; and d) use the same classification of economic and productive activities as in the common-system territory. With regard to the general tax harmonization criterion of establishing and maintaining an *equivalent overall effective tax burden* to that existing in the rest of Spain, the *Convenio* says nothing about the concept of tax burden to be applied, how it should be measured, which indicators to use, in what periods, or what *effective*, *global*, or *equivalent* should be understood to mean.

Currently, the HFN manages nine direct taxes and sixteen indirect ones. Specifically, the *Convenio* grants it regulatory authority over the following taxes: personal income tax, wealth tax, corporate income tax, inheritance and gift tax, transfer tax and stamp duty, special tax on certain means of transport (only with regard to the tax rate), and taxes on in-person gaming activities. For indirect taxes and non-resident income tax, the regional tax regulations must comply with the national regulations. Navarre also has regulatory authority over local taxes, although they are collected by the local councils.

The *puntos de conexión* (connection points) are the agreed criteria for distributing taxing power between the central and Navarrese governments. However, these connection points do not always result in an equitable distribution of revenue between the territories for each tax, which justifies the need for subsequent financial adjustments[1]. The best-known connection point for natural persons is their habitual residence, whereas for legal persons, it is their registered address; however, there are also others, such as where transactions are carried out.

Method for Calculating the Economic Contribution

Under the *Covenio* model, a mechanism is required to ensure vertical financial balance, understood as a situation in which each level of government obtains funding in accordance with its spending needs. This mechanism is none other than the economic contribution (Los Arcos, 1991). The method for calculating it is identical to that used for the Basque *cupo* (quota). Thus, to quantify the contribution for the base year of the five-year period, the *Convenio* provides that the amount of the expenditure items corresponding to obligations assumed by Navarre must be checked against the *Presupuesto de Gastos del Estado* (State Expenditure Budget, hereafter, PGE), not including the budgets of other bodies, and the difference be used to obtain the total expenditure for those obligations it has not assumed. An *índice de imputación* (imputation index) is applied to this amount to determine the *aportación íntegra* (full contribution), which is the amount Navarre contributes to the central government's general expenses.

Central government obligations not assumed by Navarre include expenditure for services it provides throughout the national territory because they fall under its exclusive jurisdiction, as well as other central government expenditure that Navarre does not provide because it has not assumed the relevant competences or because the services in question have not been devolved and are provided by the central government. The *Convenio* also includes the amounts allocated to the *Fondo de Compensación Interterritorial* (Interterritorial Compensation Fund, hereafter FCI), the transfers or grants included in the PGE for public entities, provided their powers are not exercised by Navarre, and interest payments and repayment of national debt (Domínguez, 2019).

The full contribution is reduced by *compensaciones* (offsets) for central government revenues allocated to Navarre for non-agreed taxes, other non-tax revenues, and the PGE deficit. The amount to be subtracted for these offsets is the result of applying the imputation index to the amounts budgeted for those revenues in the PGE. The difference between the full contribution and those offsets is thus the *aportación neta del año base* (net base-year contribution) that Navarre pays to the Spanish state.

The imputation index is both the percentage that Navarre contributes to supporting the central government's general expenses and the percentage applied for the three offset items. In 1990, this index was set at 1.6%, and it remains unchanged. This is very close to the region's average share of income for the 2015–2020 period (1.69%), while its share of the population is 1.39%.

1 The sharing of taxing power between the chartered-community and Spanish treasuries gives rise to a need to adjust the revenue that each one collects through the agreed indirect consumption taxes to each territory's final consumption level. Accordingly, the *Convenio* provides for an adjustment system with the central government for the revenue collected from VAT and manufacturer's excise taxes on alcohol and alcoholic beverages, intermediate products, beer, hydrocarbons, manufactured tobacco and non-reusable plastic packaging. The aim is to ensure that revenue is distributed in accordance with the respective territories' relative consumption. The estimated amount is the result of applying the formula set out in the *Convenio* and the method for determining the adjustment agreed by the *Comisión Coordinadora* (Coordinating Committee). The central government must then transfer funds to Navarre or vice versa if the result of the adjustment is negative. The amounts of these adjustments account for more than 20% of Navarre's tax revenues.

State Expenditure Budget
– Assumed obligations
= Unassumed obligations
* Imputation index
= *Full contribution*
– *Offsets:*
- Non-agreed taxes
- Non-tax revenues
- Deficit
= *Net base-year contribution*

The automatic mechanism provided for updating the *aportación neta provisional* (provisional net contribution) for the remaining years of the five-year period is determined by multiplying the net base-year contribution by an *índice de actualización provisional* (provisional updating index). This index is the quotient between the projected revenue from the taxes agreed with Navarre in the central government's *Presupuesto de Ingresos del Estado* (state revenue budget) for the fiscal year to which the provisional net contribution refers and the central government's projected revenue from those same taxes in the base-year for the five-year period.

Convenio Bodies

To negotiate the 1990 *Convenio*, the Navarrese government created a *Comisión Negociadora* (Negotiating Committee) made up of members of the political groups represented in the Navarrese Parliament. Surprisingly, neither LORAFNA nor the *Convenio* provided for or regulated this practical instrument. The 1990 *Convenio* establishes a single *Comisión Coordinadora* (Coordinating Committee), which is conceived as bilateral with the Spanish state. It is made up of an equal number of representatives (six) of each of the two governments and is designed to foster understanding and cooperation on issues related to the *Convenio*'s implementation and interpretation. Of the assigned competences, some have been maintained as is, whilst others have been amended, and still others have been added. The most important of those that have been maintained is that of determining the contribution, for both the base year and the other years of each five-year period. Law 22/2022 introduced changes to some competences, such as establishing the method for quantifying and settling the adjustments of any indirect or direct taxes that might be imposed and determining the imputation index. Finally, the *Convenio* also regulates a *Junta Arbitral* (Arbitration Board), made up of three members, all renowned experts on tax and financial matters, appointed by the Spanish Ministry of Finance and the Navarrese Department of Finance. This board is responsible for settling, amongst other matters, disputes and interpretative discrepancies regarding the application of the connection points between the two governments and taxpayers' registered addresses.

Benefits and Drawbacks of the Chartered Financing System

Compared to centralized provision, when territories are diverse, fiscal decentralization enables better alignment of the supply of public goods and services with the needs and preferences of each jurisdiction, which promotes welfare gains (Oates, 1977). Revenue decentralization would thus be the logical consequence of applying the *decentralization theorem* to ensure accountability. The potential gains from tax decentralization will therefore have to do with its role as a financing instrument for expenditure. Decentralization can also encourage experimentation in public policy design, promoting innovation and technical progress (Oates, 1999). In this regard, one advantage of decentralization is that it allows for comparison and experimentation on both the expenditure and revenue side.

The financing system for Spain's autonomous regions is asymmetrical on both the expenditure and revenues sides. One issue that generates interest is thus the benefits and drawbacks of the charter versus the common system. Navarre has high levels of per capita public spending on public goods and services (education, healthcare and social services), and the *Convenio* system has some financial and fiscal advantages. Taxing powers are broader than in the other autonomous regions and even the Spanish treasury. Currently, the HFN manages, inspects, and collects nine direct taxes and sixteen indirect taxes. Therefore, a substantial portion of Navarre's public spending is financed through taxes paid by taxpayers resident in its territory. This greater fiscal co-responsibility allows the Navarrese government to better align its revenue with the spending levels it deems optimal, curbs inefficient expansions of public spending, and contributes to rationalized spending policies and a lower level of indebtedness. Consequently, one significant advantage of the *Convenio* model is that it affords Navarre greater financial autonomy and *fiscal co-responsibility* than regions in the common system have.

The *Convenio* grants it limited regulatory authority over direct taxes, whilst regional tax regulations must conform to central government regulations on indirect taxes and non-resident income tax. Navarre's greater decision-making and tax collection capabilities are beneficial from the perspective of the principles of autonomy and financial responsibility. In this regard, another potential benefit of decentralizing taxes is that it can improve tax management: taxpayers feel closer to the HFN, as it is also more visible to them, and this strengthens co-responsibility and improves tax compliance. However, economic globalization has chipped away at this advantage of the HFN by doing away with the proximity of the taxable event.

Another possible benefit could arise from making proper use of taxing capabilities, applying an overall effective tax burden no lower than that existing in the rest of the country, provided that this regulatory authority is not used to engage in tax competition. In particular, a potential additional effect based

on more efficient tax management could allow for increases in revenue to finance, for example, more redistributive policies. In this regard, given the differences in regulatory authority between common- and charter-system regions in terms of personal income tax, Esteller-Moré (2021) finds a smaller discrepancy for Navarre between the actual and optimal tax rates and, based on the actual marginal rates, also shows more intense redistributive preferences in Navarre than in the rest of the regions. In contrast, one potential risk to be considered is the strategic use of regulatory authority over agreed taxes, such as corporate income tax (e.g. through lower tax rates, tax deductions and allowances, etc.) to engage in *harmful tax competition* between jurisdictions. That could lead to a Pareto-inefficient allocation in Navarre and leave all jurisdictions worse off.

Separately, the co-existence of several tax authorities, some in charter regions and others in the common-system territory, within the same country makes it necessary to establish rules for determining precisely how to distribute or attribute taxpayers or taxable events. These rules or connection points do not always achieve their goal, and conflicts of interpretation can sometimes arise.

Another potential benefit stems from the design of the charter system itself, which is territorially based: Navarre maintains control over the collection of its taxes and contributes to the Spanish state through the transfer of an amount (the contribution) that does not depend on the resources it has received, but on the amount of the expenditures (unassumed obligations) established in the PGE. Therefore, the higher Navarre's income, the greater its financial capacity will be, which translates to more resources per capita. On the other hand, as a small and very open economy, Navarre is highly sensitive to any changes in the economic cycle or in the behaviour of the Navarrese economy or large companies. In this sense, the *Convenio* model is considered a *unilateral risk* system, whereby Navarre assumes all the risk of tax collection without the possibility of external aid. This requires the HFN to be more efficient in tax and budget management, with the incentive that the more tax it collects and the more effectively it suppresses tax fraud, the more revenue it will obtain.

However, the potential drawback of decentralizing the management of some taxes, such as corporate income tax or VAT, is that it can require companies to file returns with both the Spanish tax office and the HFN. This can increase the indirect tax burden on companies and, in the absence of sufficient cooperation between tax agencies, open up avenues for tax evasion and avoidance.

Challenges and Possible Reforms

One characteristic of the *Convenio* system these last 184 years has been its great adaptability: it is deeply rooted in Navarre, its elimination is not foreseeable, and the idea that any future amendment must be *agreed* by the two governments is firmly established. However, to date, it has suffered from a lack of detailed public information, and none of the authorities involved has offered concrete data that would enable its study and analysis. It has also come under fire in the financial literature for its opacity and financial results, which are considered unreasonable (de la Fuente, 2022). An exercise in transparency is thus required, including the publication of comprehensive, understandable, and accessible information and disclosure of the agreements. Any possible reform of the *Convenio* should be framed within a broader debate on the reform required by the regional financing system in general and, in particular, on how to connect the financing models of the common- and charter-system regions. Additionally, the principle of vertical financial balance must be present in any amendment of the Agreement's jurisdictional framework. Without questioning the *Convenio* model's existence or its core elements, it is worth highlighting some challenges that need to be addressed.

There is room to improve the method for calculating the economic contribution, although delimiting and assessing the shared competences that Navarre and the central government exercise *de facto* is not a simple task. To this end, greater transparency and information on the underlying data are needed to calculate the parameters, budget figures, adjustments, and offsets.

The bilateral nature of the Navarrese *Convenio* and Basque *Concierto* (Concert) models means that the territory of the Autonomous Community of the Basque Country is the same, for Navarre, as the common-system territory and vice versa, which gives rise to tax harmonization issues that need to be solved. Moreover, the separate design of the arbitration boards under the *Convenio* and the *Concierto* leads to a conflict of jurisdiction. To solve these problems, progress must be made on the horizontal relations to improve the connection points, harmonization rules, and coordination among all the different tax authorities. The HFN faces major challenges in tax management; cooperation between tax authorities and further deepening of the fight against tax fraud are needed.

Additionally, the globalization and transformation of the economy, as well as tax and financial planning, are one of the most important challenges facing the HFN, as it is a small treasury. At the same time, the harmonization rules also pose certain challenges and shortcomings. The connection points are affected by economic globalization, rendering the classic concept set out in the *Convenio* increasingly archaic. The financial flows of this economic interdependence introduce new taxable events, new taxpayers and transactions requiring new answers. Another troubling aspect of globalization is tax engineering that transcends borders, requiring tax systems to coordinate and harmonize to ensure that tax revenue is directed to the tax authorities where the taxable events occur. Hence, the importance of multinational companies and their aggressive tax planning, harmful tax competition between countries and tax jurisdictions, the development of e-commerce and the online provision of services are all challenges that concern the HFN.

Finally, one issue the current regional financing system has not yet managed to satisfactorily resolve is the fit between the financing models for the common- and charter-system regions in terms of interterritorial equalization or solidarity. In this regard, Navarre's contribution does not explicitly include an amount for interregional redistribution. The 1990 *Convenio* only mentions the FCI amongst the unassumed obligations, and it has not been amended, whilst interterritorial equalization has been pursued through other channels, meaning the *Convenio* does not contain a detailed discussion of that issue either. One solution could be to incorporate into the budget expenditures for unassumed obligations a certain amount for interregional solidarity. In this regard, considering the current common-system financing model, De la Fuente (2022) proposes 'explicitly including the central government's contribution to interterritorial equalization among the unassumed obligations and incorporating the chartered regions into a general horizontal equalization mechanism, on equal terms with the common-system regions with similar levels of income and tax capacity'. It is thus reasonable to think that this gap in the *Convenio* law should be addressed with an explicit regulation of the chartered region's contribution to interterritorial equalization mechanisms.

As for possible updates, the most recent was passed by the Navarrese Parliament on 8 May 2025. The amendments to 22 articles of the *Convenio* between the Spanish and Navarrese governments affect two types of regulations: those related to tax harmonization and financial relations. The agreements focus on the management, inspection, and collection by Navarre of two new taxes: the top-up tax to ensure a global minimum tax level for large multinational and domestic groups and the tax on the net interest and commission income of certain financial institutions. Other changes have to do with the expansion of Navarre's regulatory authority over non-resident income tax, the increase from 10 to 12 million euros of the turnover threshold for proportional taxation for corporate income tax and VAT, as well as for the tax on gaming activities or application of the VAT payment deferral regime for Navarrese companies' imports. The agreement also includes a new tax adjustment to the manufacturer's excise tax on e-cigarette liquids and other tobacco-related products.

REFERENCES

Aramburu Urtasun, M. (2024). *Convenio/Concierto: el sistema financiero y tributario de las Haciendas Forales*. Instituto Vasco de Administración Pública. Gobierno Vasco.

de la Fuente, A. (2022). "Sobre el Sistema de Financiación Foral vasco y navarro: notas para un debate necesario", *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics*, *242,* 53–90.

Domínguez, M. (2019). "La aportación económica: metodología y fijación para el año 2015", *Jornada Convenio Económico Navarra-Estado. Origen, implicaciones y futuro*, 106–129. Pamplona: Gobierno de Navarra.

Esteller-Moré, A. (2021). "Imposición óptima y descentralización fiscal: el caso del IRPF". *Investigaciones Regionales–Journal of Regional Research*, 49, 29–44.

Los Arcos, B. (1991). "La financiación de Navarra. El modelo de Convenio Económico", *Revista de Economía Pública,* 13, 167–189.

Oates, W.E. (1977). *Federalismo Fiscal*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

Oates, W.E. (1999). "An Essay on Fiscal Federalism", *Journal of Economic Literature*, 37, 1120–1149.

MAITE VILALTA
UNIVERSITAT DE BARCELONA (UB)
INSTITUT D'ECONOMIA DE BARCELONA (IEB)

The Future Financing Model of the Government of Catalonia: Uniqueness, Fiscal Responsibility and Equity

Background

There are currently two models for the financing of Spain's *comunidades autónomas* (autonomous regions, the country's first-level administrative division): the *foral* or charter system, which applies to the Basque Country and Navarre and is protected by the Constitution itself, and the common system, which applies to the rest of the autonomous regions. The latter includes the Canary Islands, the unique characteristics of whose economic and fiscal regime the Constitution also recognizes.

These two models – the charter and common system – are clearly different, in terms of both their conception and their results (Zubiri, 2003). The uniqueness of the charter system is primarily based on the principle of fiscal and financial autonomy. It is what is known as a 'revenue-based model', whereby governments obtain the resources to fund the services they provide to their citizens directly from the taxes those citizens pay. In contrast, the common-system model is defined based on calculating the regional governments' spending needs, making its cornerstone the variable of resource distribution (it is what is known as an 'expenditure-based model'). In this case, the resources ultimately available to the governments are not related to their fiscal capacity, i.e. the revenue generated from the taxes their citizens pay, which encourages fiscal irresponsibility. This model, applied to the common-system autonomous regions, is the product of the various agreements reached on this matter over the years.

After an initial transition period (1980–86), the model was revised (reformed) several times, for many years, following a five-year time sequence (1987-1991, 1992-1996, 1997-2001). In 2001, the model was closed despite still lacking even mechanisms for its review and updating. However, the entry into force of the reformed Statute of Autonomy of Catalonia in 2006 led to the negotiation of a new financing model for Catalonia, which was later extended to the rest of the common-system autonomous regions under another agreement in 2009 (Vilalta, 2021). It is this model that is still in force today, and the planned five-year review was never carried out.

This model provides for three ways of obtaining funding: a basket of taxes whose yield the central government has partially or totally ceded to the autonomous regions; an equalization mechanism (the *Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales* or Essential Public Services Guarantee Fund); and three additional adjustment funds (the *Fondo de Suficiencia* or Sufficiency Fund; the *Fondo de Competitividad* or Competitiveness Fund; and the *Fondo de Cooperación* or Cooperation Fund). This model's main shortcomings are: insufficient resources (the vertical balance has been upset in favour of the central government); the regional governments' lack of fiscal autonomy (scant regulatory and management power over the devolved taxes); erratic results that are hard to justify from the point of view of equity; poorly functioning technical and institutional coordination mechanisms; and a lack of transparency and visibility for the population (Bosch, Vilalta: 2023).

[In 2017, the Spanish Ministry of Finance commissioned an Expert Group to prepare a proposal to reform the model (Ministerio de Hacienda, 2017). This group was made up of representatives of the Ministry itself and one representative appointed by each regional government. Catalonia did not participate. The Expert Group's report lays out broad consensuses on lines of reform to be pursued that differ from what today, a few years later, Catalonia has expressed in a new pact on this matter. Clearly, the preferences differ (Bosch, Lago, Vilalta: 2022)].

A New Pact on the Financing of the Generalitat de Catalunya

In August 2024, two political parties, the *Partit dels Socialistes de Catalunya* (Socialist Party of Catalonia, PSC) and *Esquerra Republicana de Catalunya* (Republican Left

of Catalonia, ERC), signed a pact enabling the swearing in of Mr Salvador Illa (PSC) as President of the *Generalitat de Catalunya* (the set of institutions making up the government of Catalonia, hereafter, *Generalitat*). This pact includes an agreement on the financing of the *Generalitat* based essentially on three points: a) the *Generalitat* will manage all taxes paid in Catalonia through the Catalan Tax Agency, which will be responsible for collecting, settling, managing and inspecting them; b) a proportion of these taxes, in accordance with the percentages to be determined, will correspond to the Spanish state, for the services it provides in Catalonia; and c) the *Generalitat* will contribute to solidarity with the other autonomous regions, so that they can provide a similar level of services with a similar level of taxation, respecting the principle of ordinality.

In addition to these three points, which define the agreed model's structure, the following aspects of the agreement are worth highlighting. First, the new model must enable a substantial increase in the *Generalitat*'s regulatory authority over taxes, in coordination with the central government and the European Union. Second, it is not a question of reforming the current common-system financing model but of changing it in accordance with a new paradigm based on *uniqueness* and bilateralism. It is a bilateral model of relations with the Spanish state (through the *Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat* or State-*Generalitat* Joint Economic and Fiscal Affairs Committee), compatible with the *Generalitat*'s participation in multilateral bodies when the nature or scope of the agreements so require. Third, the new model will be gradually implemented and must be formalized in the first half of 2025. The Catalan Tax Agency will gradually take over management of the various taxes, starting with personal income tax (2026); the model will be rolled out according to an agreed timetable and the corresponding legal amendments will be passed. And, fourth, it is basically the model contained in the text of the Statute of Autonomy of Catalonia approved in 2005 by the Catalan Parliament with a very broad consensus.

Some Considerations Regarding the new Model Agreed in Catalonia

- With this new model, Catalonia aims, first and foremost, to assume greater responsibility for the *Generalitat*'s revenues and, second, to make its contribution to the financing of the services provided by the central government in Catalonia, as well as to the other regional governments for the purposes of equity, more transparent and 'reasonable'. It is, thus, a model based on the principle of fiscal and financial autonomy that allows the *Generalitat* to fund the services it provides to its citizens with the taxes they pay, making this autonomy compatible with a principle of equity (vertical and horizontal). In short, it is a model based on the basic principles of fiscal federalism. The text of the agreement itself refers to this when it provides that the new model must enable the deepening of Catalonia's self-government in a way that is compatible with moving towards a truly federal tax model.

- Such a model can be applied only to Catalonia, so that, like Quebec (within a federal state) or Scotland (within a unitary state), it would have a different model from the other autonomous regions, as described by Joanis and Roy in this *IEB Report*. As also happens in those countries, the preferences and desires for self-government of the citizens of this region are different from those of the rest. Only by recognizing these differences and taking them into account can such a conflict be resolved. It is a matter of accepting that heterogeneity exists, which means striking a balance between bi- and multilateralism.

- However, as has already happened in the past, the proposal originating in Catalonia could ultimately be extended to the other autonomous regions, should they so wish, at least in terms of the model's defining essential structure (its load-bearing walls, so to speak), leaving certain important particularities only for Catalonia (e.g. management and administration of the taxes). It is worth recalling that the current model urgently needs to be revised for the good of all the autonomous regions, especially those that are clearly underfinanced. The reform could – and even should – be conducted in parallel.

- We will have to wait to see what form the pieces that will enable the model's implementation will take and how they will work to quantify the results. In other words, it will be necessary to specify how (with what methodology) Catalonia's contribution to the central government's spending and to equalization will be quantified.

- Given that the agreed model is based on the one set out in the text of the statute approved by the Catalan Parliament in 2005, the pact could be said to reflect Catalonia's financing aspirations at that time, before the text was amended (downwards) by the Spanish Parliament, giving rise to the version that was ultimately adopted and approved by referendum in 2006.

- The agreed model has nothing to do with two of the pillars that define and sustain the chartered regions' financing model: availability of 100% of the revenue from all taxes and the *cupo* (quota). The model agreed in Catalonia has neither of these; therefore, technically, it is neither the Basque *Concierto* (Concert) nor the Navarrese *Convenio* (Agreement).

- Nor is it a confederal model, given that, as the Spanish Constitution provides, fiscal sovereignty (the original taxing power) is vested in the central government and, should the new pact come to be, so it will continue. Were the Catalan proposal to be extended to the other regions, it would be a significant step towards a truly federal and quite likely asymmetrical scenario.

REFERENCES

Bosch, N., Vilalta, M. (2023). *Models de finançament: Una Immersió ràpida*. Barcelona: Edicions Tibidabo.

Bosch N., Vilalta, M., Lago, I. (2022). "Escenarios para la reforma del sistema de financiación de las CC.AA. españolas: entre los principios técnicos y las preferencias políticas", *Revista de Estudios Políticos*, 197, 32–41.

Ministerio de Hacienda (2017). *Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del modelo de Financiación Local*, Madrid.

Zubiri, I. (2003). "Una anàlisi dels sistemes forals i la comparació d'aquests amb el sistema comú de finançament de les CA", *Nota d'Economia*, 75. Generalitat de Catalunya.

Vilalta, M. (2021). "El modelo de financiación de la Generalitat de Cataluña: Una guía para entender qué ha pasado, dónde estamos y dónde podríamos estar mañana". In: Almeda (ed.) Cataluña-España: ¿del conflicto al diálogo político? Madrid: Libros de la Catarata, 304–315.

Authors

Marta Espasa

Marta Espasa-Queralt holds an undergraduate degree and PhD in economics and business from the University of Barcelona (UB) (Maspons i Anglasell prize from the Patronat Català Pro-Europa–Government of Catalonia). She is currently an associate professor of economics at the UB, a member of the Barcelona Institute of Economics (IEB) and coordinator of the UB's Master's Degree Programme in Accounting and Taxation. In the institutional sphere, she has served as Director General of Taxes and Gaming (2016–2018) and Secretary of Finance (2018–2024) for the Catalan government. She has also been a member of the Advisory Council for the Economic Recovery of Catalonia (CAREC) and of various expert groups tasked with preparing Catalonia's fiscal balance. Her research focuses on public economics, fiscal federalism and taxation. She is the author of numerous articles in scientific journals, as well as books and book chapters. She is a specialist in public economics, regional and local finance, and taxation. She has participated in numerous research projects, published papers in various scientific journals, co-authored a dozen books and authored more than 30 book chapters.

Alejandro Esteller-Moré

Alejandro Esteller-Moré holds an undergraduate degree and PhD in economics from the University of Barcelona (UB), special Doctoral Award and José Manuel Blecua prize from the UB Board of Trustees, and a master's degree in economics (Leatherland Book Prize) from the University of Essex (United Kingdom). He is a full professor of economics at the UB, a researcher and co-director of the IEB's Tax Systems Analysis research programme. His research has been published, among other journals, in *Regional Science and Urban Economics, International Tax and Public Finance, Economics Letters*, the *Journal of Public Economics, Kyklos*, the *Review of Income and Wealth*, the *National Tax Journal and Fiscal Studies.* He led the project to estimate the tax gap in devolved taxes for Catalonia for several years and participated in the study of the determinants of the VAT gap commissioned by the European Commission. He is associate editor of the Journal of Regional Research/Investigaciones Regionales and co-executive editor of Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública and was co-chair of the Spanish Annual Meeting on Public Economics (2024-25).

Marcelin Joanis

Marcelin Joanis is full professor and chair of the economics department at the University of Montréal. He currently is the interim director of the Michael D. Penner Institute on ESG. He is also the principal researcher in public finance at the Center for Interuniversity Research and Analysis on Organizations (CIRANO), where he previously completed a five-year mandate as research vice-president. His research agenda focuses on the political economy of public finance and fiscal federalism. He regularly acts as an external expert to the World Bank and Québec's Auditor General, and was previously an economist with Finance Canada and with Québec's Commission on fiscal imbalance (2001-2002). He has published in such scholarly outlets as *the Journal of Development Economics, Fiscal Studies, Public Choice, Economics of Governance, Public Finance Review* and *Economics and Politics*. He holds a Ph.D. in economics from the University of Toronto.

Pedro Pascual Arzoz

Pedro Pascual Arzoz holds an undergraduate egree in economics from the University of the Basque Country and a PhD in economics from the Public University of Navarre (UPNA). He is currently a full professor of applied economics at the UPNA and a researcher at the Institute for Advanced Research in Business and Economics (INARBE). Previously, he worked at the universities of La Laguna and Zaragoza. He has been dean of the Faculty of Economics and director of the Department of Economics at the UPNA. His work has focused on the study of growth processes and interregional inequality, fiscal decentralization, fund distribution, the efficiency and indebtedness of local governments, tax system collection efficiency and tax compliance. His research has been published in journals such as the *European Journal of Political Economy, Health Economics, Socio-Economic Planning, Regional Studies*, the *Journal of Policy Modeling, Public Choice, Spatial Economic Analysis* and *Urban Studies*. He is the recipient of the 2009 UPNA Research Award for research career in the areas of the social, legal and economic sciences and, together with three other researchers, the Martín de Azpilicueta Research Prize awarded by the government of Navarre for their study on the economic efficiency of Navarrese municipalities.

Graeme Roy

Professor Graeme Roy is an Assistant Vice Principal and Head of the Adam Smith Business School at the University of Glasgow. He is a former Senior Civil Servant in the Scottish Government where he was head of the First Minister's Policy Unit. He is a past Director of the Fraser of Allander Institute – Scotland's leading independent economics research center – and Head of Economics at the University of Strathclyde. In 2022, Graeme was appointed Chair of the Scottish Fiscal Commission, Scotland's independent economic and fiscal forecasting body. He is an elected Fellow of the Royal Society of Edinburgh. His research focusses upon fiscal decentralization and economic policy, with a particular focus upon the experience of the UK.

Maite Vilalta Ferrer

Maite Vilalta Ferrer holds a PhD in economics and is an associate professor in the Department of Economics at the University of Barcelona (UB). She teaches in the UB's Faculty of Economics and Business and on the Interuniversity Master's Degree in Public Management (UAB-UPF-UB). She is the author of various studies on fiscal federalism and issues related to regional and local tax administration. She was a visiting professor at McGill University (Montreal, Canada, 2013). She is the director of the Master's Degree Programme in Regional and Local Tax Administration (UB) and co-director of the Fiscal Federalism Observatory at the Barcelona Institute of Economics (IEB). She is a member of the Expert Group for the design and implementation of a new unique financing model for the government of Catalonia. She has been Vice-Dean for Equality and Social Action and General Secretary of the UB. She has published in journals such as *Hacienda Pública Española, Revista de Estudios Políticos*, and *Publius: The Journal of Federalism.*

Modelos singulares de financiación subcentral

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; la economía urbana; la economía de las infraestructuras y el transporte; el análisis de sistemas impositivos; las políticas públicas; 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 (en la que colaboran Fundación "la Caixa", Saba, el Ayuntamiento de Barcelona, el Área Metropolitana de Barcelona, la Universitat de Barcelona, la Universitat Autònoma de Barcelona, la Diputación de Barcelona, Agbar, Cuatrecasas, el Consorcio de la Zona Franca de Barcelona, la Fundación Miquel y Costas, AENA y Fira de Barcelona). También acoge la Cátedra de Sostenibilidad Energética de la UB (financiada por la Fundación para la Sostenibilidad Energética y Ambiental) y la Cátedra UB en Economía Urbana Ciudad de Barcelona.

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 el IEB Report que el lector tiene en sus manos.

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

Más información www.ieb.ub.edu

MARTA ESPASA-QUERALT
UNIVERSITAT DE BARCELONA (UB)
INSTITUT D'ECONOMIA DE BARCELONA (IEB)

ALEJANDRO ESTELLER-MORÉ
UNIVERSITAT DE BARCELONA (UB)
INSTITUT D'ECONOMIA DE BARCELONA (IEB)

La singularidad como una fortaleza para la cohesión territorial

Las estructuras federales de gobierno, bien diseñadas, consiguen compatibilizar la provisión centralizada de bienes públicos puros (*Federalist Papers*, No. 30) con mejoras en la eficiencia asignativa a través de la provisión descentralizada del resto de bienes públicos (Oates, 1972). En España, el mejor ejemplo reciente de la provisión de bienes públicos puros – incluyendo la colaboración con un nivel supranacional de gobierno, como es la UE – ha sido la gestión de la COVID-19 (provisión de vacunas o concesión de ayudas financieras a los sectores económicos más afectados), mientras que, en el segundo caso, Espasa *et al.* (2017) demostraron que la satisfacción de la población mejoró a raíz de la descentralización de las políticas relacionadas con el Estado del Bienestar.

Esa flexibilidad institucional, esa capacidad de adaptación a la diversidad territorial debe, pues, considerarse un activo. Pero, ¿es suficiente? Como se sugirió en el párrafo anterior, el diseño es también importante. En general, si nos centramos en el nivel superior e intermedio de gobierno, dada una determinada división de competencias de gasto, ambos deberían compartir el espacio fiscal (Durán-Cabré y Esteller-Moré, 2017). En ausencia de compartición, tenemos gobiernos débiles, dependientes y poco flexibles (*Federalist Papers*, No. 31 y 34), no acorde con la responsabilidad por el lado del gasto que cada uno tiene asignada (Riker, 1964). Además, no sólo se trata de garantizar una compartición acorde con las responsabilidades de cada uno, sujeta a la necesaria armonización fiscal, sino que sus ciudadanos sean plenamente conscientes de a qué nivel de gobierno pagan sus impuestos. Y, aquí, si de nuevo nos centramos en el caso español, la situación es muy mejorable, donde apenas el 39% conoce a qué nivel de gobierno paga el IRPF (Durán-Cabré *et al.*, 2024). El diseño actual es, pues, mejorable.

En el caso del Canadá, se dice que las transferencias de nivelación son el pegamento que mantiene unida la federación (Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing, 2006). En su ausencia, dadas las disparidades fiscales entre provincias y territorios, no es posible garantizar, si así lo quisieran los ciudadanos, una provisión 'semejante' de bienes y servicios públicos por unidad de necesidad de gasto. Un paso más para garantizar la cohesión o complementar el efecto del 'pegamento' puede ser la generación de asimetrías interterritoriales en el propio diseño de la descentralización. El caso del Canadá, precisamente, a través de la situación del Quebec, es un buen ejemplo. La generación de asimetrías – compatibles, obviamente, con el pegamento de la nivelación, y cualesquiera otras cautelas que hagan no disminuir el bienestar global – debería ser vista como un mecanismo de flexibilidad suficiente (o necesario) para respetar la voz de las minorías en un estado federal (Seabright, 1996). La descripción práctica de experiencias singulares o asimétricas en un contexto federal es el objeto del presente *IEB Report*.

En concreto, este informe analiza la experiencia de descentralización asimétrica del Quebec, que acabamos de mencionar, la de Escocia y la de la Comunidad Foral de Navarra. Asimismo, se expone la propuesta de modelo de financiación singular para Cataluña, surgida del pacto político entre el PSC y ERC en agosto de 2024, como un caso adicional de financiación singular.

En concreto, **Marcelin Joanis** presenta el caso de Quebec como un ejemplo ilustrativo de cómo una federación puede integrar elementos de flexibilidad y singularidad sin comprometer su cohesión. Uno de sus principales rasgos distintivos es su elevada autonomía fiscal, que se traduce en una amplia capacidad normativa y en la existencia de una agencia tributaria propia. Esta administra el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) provincial y el resto de tributos (salvo los derechos aduaneros), a diferencia del resto de provincias canadienses, cuyos impuestos son recaudados por la Canadian Revenue Agency, donde el gobierno federal y las provincias están representadas en su comité de dirección.

Esta estructura fiscal se complementa con un sistema de transferencias verticales del gobierno federal al provincial al objeto de corregir la brecha fiscal vertical y reducir las disparidades entre provincias, mediante dos instrumentos principales: las transferencias sociales y el programa de nivelación (*Equalization*). En el caso de Quebec, las primeras no se canalizan en forma de aportaciones directas, sino a través

de una reducción en la cuota del IRPF federal (*Quebec Abatement*).

Entre otras singularidades, Quebec dispone también de un sistema de pensiones independiente (*Quebec Pension Plan*), ha conseguido acuerdos asimétricos en ámbitos relacionados con la lengua francesa, la inmigración o la representación internacional. Aunque el sistema de federalismo fiscal canadiense no está exento de críticas, su diseño ha logrado mantener un equilibrio relativamente estable a lo largo del tiempo, ofreciendo un marco que combina cohesión federal con reconocimiento de la singularidad territorial.

Por su parte, **Graeme Roy** analiza el proceso de descentralización fiscal en Escocia durante los últimos veinticinco años, marcado por una transformación profunda y singular de su modelo de financiación, que puede catalogarse de singular. Desde la creación del Parlamento escocés en 1999 hasta la Ley de Escocia de 2016 (fruto del referéndum de independencia de 2014 y del Acuerdo Smith), este territorio ha pasado de contar con una autonomía fiscal centrada casi exclusivamente en el gasto, a disponer de un sistema en el que el gobierno escocés recauda aproximadamente la mitad de su presupuesto mediante impuestos: gestiona parte del impuesto sobre la renta, varios tributos medioambientales y sobre la propiedad. También ha creado su propia agencia tributaria y un organismo de previsión independiente.

No obstante, a pesar de estos avances, el sistema continúa dependiendo en gran medida de una subvención global del gobierno británico. La mayor autonomía ha permitido aplicar políticas tributarias más progresivas, pero también ha expuesto al gobierno escocés a riesgos fiscales, derivados de una base impositiva menos dinámica que la inglesa. Además, el nuevo marco se ha revelado complejo y poco transparente, dificultando tanto la gestión presupuestaria como el control público. La experiencia escocesa subraya los retos de combinar autonomía y responsabilidad fiscal juntamente con la asunción de un mayor riesgo unilateral en términos financieros.

Dentro del estado español, los territorios forales son un claro ejemplo de singularidad. **Pedro Pascual** explica el origen histórico de dicho régimen fiscal centrándose en el caso de la comunidad foral de Navarra; identifica los elementos más relevantes que lo caracterizan, centrados en una autonomía fiscal, en virtud de la cual legisla, recauda y gestiona la casi la totalidad de sus tributos y realiza una aportación anual al Estado por las cargas no asumidas.

Según Pascual, el modelo foral presenta importantes ventajas: mayor corresponsabilidad fiscal, capacidad de ajustar ingresos y gasto, menor endeudamiento, y mayor eficiencia recaudatoria, a las que hay que contraponer la asunción unilateral de todo el riesgo recaudatorio. Además, persisten desafíos clave como son el mejorar la transparencia, clarificar la contribución a la solidaridad entre territorios, actualizar los puntos de conexión y reforzar la coordinación entre haciendas.

Finalmente, **Maite Vilalta** expone el modelo de financiación singular propuesto para Cataluña en el pacto entre PSC y ERC. Este se articula en torno a tres elementos clave: la gestión integral de todos los impuestos pagados en Cataluña a través de la Agencia Tributaria de Cataluña; una proporción de estos impuestos se transferirá al Estado para cubrir los servicios que este presta en Cataluña; y la Generalitat contribuirá a la solidaridad con las demás comunidades autónomas, respetando el principio de ordinalidad. Además, el nuevo modelo debe permitir un aumento sustancial de la capacidad normativa tributaria de la Generalitat de Cataluña, en coordinación con el Gobierno central y con la Unión Europea.

El modelo se inspira en el Estatut de 2005 y prevé una implementación progresiva a partir de 2026. Se fundamenta en la singularidad y la bilateralidad, con el objetivo de reforzar la responsabilidad fiscal y mejorar la transparencia, dentro del marco del federalismo fiscal. Se trata de una propuesta con vocación singular, como ocurre en Escocia o en Quebec, aunque podría ser adaptada por otras comunidades autónomas si así lo desearan.

REFERENCIAS

Durán-Cabré, J.M., Esteller-Moré, A. (2017): "Hacia un sistema fiscal compartido", págs. 13-14, IEB Report I/2017, IEB, Barcelona.

Durán-Cabré, J.M., Esteller-Moré, A., Salvadori, L. (2024): "Discovering tax decentralization: does it impact marginal willingness to pay taxes?", *Economia Politica*, 42, 265-295.

Espasa, M., Esteller-Moré, A., Mora, T. (2017): "Is Decentralization Really Welfare Enhancing? Empirical Evidence from Survey Data (1994-2011)", *Kyklos*, 70, 189-219.

Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing (2006): ACHIEVING A NATIONAL PURPOSE: Putting Equalization Back on Track, Department of Finance, Canada. https://publications.gc.ca/collections/Collection/F2-176-2006E.pdf

Hamilton, A., Madison, J., Rossiter, C., Jay, J., Kesler, C.R. (1787): *The Federalist Papers, Library of Congress, Washington, D.C., EE.UU* (https://guides.loc.gov/federalist-papers/full-text)

Oates, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, EE.UU.

Riker, W. (1964): Federalism: Origin, Operation, Significance, Little, Brown and Company, Boston and Toronto.

Seabright, P. (1996): "Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model", *European Economic Review*, 40, 61-89.

MARCELIN JOANIS
DEPARTMENT OF ECONOMICS, UNIVERSITY OF MONTREAL

El lugar que Quebec ocupa en el federalismo fiscal canadiense: ¿Una posible fuente de inspiración para otras regiones autónomas?

Quebec disfruta de un alto grado de autonomía dentro de la federación canadiense. También las otras nueve provincias, naturalmente, pero Quebec ha logrado algunos acuerdos peculiares a lo largo de los años que la hacen distinta de las demás provincias.

Tras describir brevemente las principales características del federalismo fiscal canadiense, esta breve contribución se centra concretamente en los acuerdos asimétricos que diferencian a Quebec del resto de provincias y extrae algunas posibles lecciones, tanto de Quebec como del Canadá, para otras jurisdicciones que se hallen en una situación comparable.

¿Cuáles son las principales características del federalismo fiscal canadiense?

La federación canadiense se fundamenta básicamente en la autonomía provincial. Según estándares internacionales, todas las provincias canadienses disfrutan de un nivel bastante único de autonomía fiscal.

1. ***Importantes responsabilidades exclusivas en materia de gasto.*** Numerosas políticas públicas son atribuidas en exclusiva a las provincias por la Constitución, en especial en el ámbito de la política social (sanidad, educación y asistencia social).
2. ***Acceso a casi todas las fuentes de ingresos.*** Salvo los derechos de aduana, las provincias pueden acceder libremente a las principales fuentes de ingresos –impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), impuesto de sociedades (ISOC), impuestos sobre las ventas, etc. Hoy en día no existe un acuerdo explícito de reparto de impuestos; sí existieron en el pasado, cuando las provincias y el Gobierno federal se repartían «espacios fiscales" (término que aún se utiliza en los debates sobre las transferencias entre el Gobierno federal y las provincias).
3. ***Sin restricción institucional en el endeudamiento.*** Los dos niveles de gobierno (el federal y el provincial) pueden endeudarse libremente, incluso en los mercados internacionales.
4. ***Propiedad de los recursos naturales.*** La Constitución se interpreta, en general, como que atribuye la propiedad de los recursos naturales a las provincias.

A pesar de estas características, que convierten al Canadá indudablemente en una de las federaciones más descentralizadas del mundo, el Gobierno federal es fuerte. Interviene significativamente en ámbitos de responsabilidad provincial, en especial ejerciendo el denominado *poder de gasto federal*[1]. Existe un importante desequilibrio vertical, desde el punto de vista cuantitativo, ya que el Gobierno federal recauda unos impuestos muy por encima de sus necesidades de gasto y transfiere gran parte de esos ingresos a las provincias.

El sistema de transferencias del Gobierno federal a las provincias se basa en dos pilares principales:

1. Dos "transferencias sociales": la Transferencia de Salud del Canadá (CHT) y la Transferencia Social del Canadá (CST).
2. El programa de nivelación.

Las transferencias del Gobierno federal a las provincias son, en su mayoría, incondicionales en el Canadá. Las excepciones a la incondicionalidad son muy simbólicas (por ejemplo, la CHT está supeditada al cumplimiento de la Ley de salud canadiense (*Canada Health Act*) o se limitan a transferencias específicas de poca importancia.

La forma en que el Gobierno federal aborda el desequilibrio fiscal vertical y las disparidades horizontales entre las distintas provincias ha sido muy criticada. Las provincias han señalado tanto desequilibrios fiscales verticales como horizontales. En Quebec, las principales reclamaciones han concernido

1 Sobre esta cuestión, véase Graefe y Fiorillo (2023).

históricamente a las transferencias sociales, el programa de nivelación y el denominado *poder de gasto federal*[2].

¿Qué acuerdos de Quebec difieren de los de otras provincias?

Las particularidades de Quebec dentro del Canadá pueden remontarse a la *Quebec Act* de 1774, catorce años después de la conquista británica de Nueva Francia. Resumiendo, y centrándonos en el tema que aquí nos interesa, esta ley reconocía un trato especial a la entonces provincia de Quebec de la Norteamérica británica: por ejemplo, se permitía a los canadienses franceses seguir profesando su fe católica y en su provincia continuaría vigente el Código civil francés. Aquella ley entró en vigor cuando ya se vislumbraba la Revolución Americana, y probablemente incluso contribuyó a desencadenarla (sobre todo al confirmar el control de la provincia de Quebec sobre los territorios anteriormente controlados por Francia del actual Medio oeste estadounidense) y a disuadir a Quebec de incorporarse a las Trece Colonias en el camino a la independencia de la Gran Bretaña.

Hasta el día de hoy, el espíritu de la *Quebec Act* es aún perceptible en las singularidades de Quebec dentro de la federación canadiense:

- El único idioma oficial de Quebec es el francés, mientras que todas las demás provincias, salvo una[3], tienen el inglés como lengua oficial.
- Quebec es la única provincia en que el derecho civil no sigue el *common law* inglés. En cambio, el derecho penal es uniforme en todo el país y existe una sola jurisdicción federal.

2 La presentación más exhaustiva de la perspectiva quebequesa de los acuerdos entre el Gobierno federal y las provincias es el informe final de la Comisión sobre el Desequilibrio Fiscal (2002). En Joanis (2024), proporciono una valoración retrospectiva del legado de dicha Comisión.

3 Solo una provincia canadiense es oficialmente bilingüe: Nuevo Brunswick.

A lo largo de los años, se han desarrollado toda una serie de otras excepciones en Quebec en el campo de la política fiscal:

1. ***Administración tributaria.*** En el caso de Quebec (que es diferente del resto del Canadá), cada nivel de gobierno recauda su propio impuesto sobre la renta. Quebec tiene su propia agencia tributaria que recauda el impuesto provincial sobre la renta personal (y otros impuestos –curiosamente, Quebec recauda el impuesto federal sobre bienes y servicios, la *general sales tax*). Otras provincias lo hacen a través de la Agencia Tributaria del Canadá. Por tanto, en Quebec hay dos declaraciones separadas del impuesto sobre la renta (una para el Gobierno federal y otra para el gobierno provincial quebequés), mientras que en otras provincias solo hay una. Ello crea diferencias en el sistema tributario. Por ejemplo, la renta personal tributable difiere entre Quebec y el Gobierno federal. Sin embargo, debe reconocerse que estas diferencias tienden a ser menores en la práctica. La principal diferencia es, fundamentalmente, que Quebec incluye la aportación de la empresa de las primas de seguro médico privado, mientras que el Gobierno federal, no. Este tipo de flexibilidad no se da, en la práctica, en los demás gobiernos provinciales[4].

2. ***Fondo de pensiones.*** El Canadá tiene un sistema obligatorio de pensiones de jubilación para los trabajadores. Quebec es la única provincia que tiene su propio fondo de pensiones, el *Régime de rentes du Québec* (RRQ). Los trabajadores de las demás provincias están inscritos en el *Canada Pension Plan* (CPP). Un efecto interesante del RRQ es que impulsó la creación de la *Caisse de dépôt et placement du Québec* (CDPQ), que ahora es un gran fondo soberano con un doble mandato: proporcionar rendimiento financiero para el RRQ y para otros depósitos públicos y contribuir al desarrollo económico de Quebec.

3. ***Transferencias del Gobierno federal a los provinciales.*** El sistema de transferencias descrito es esencialmente el mismo en todas las provincias. Una excepción es Quebec, donde las transferencias sociales se pagan, en parte, a través de la generación de un espacio fiscal entre niveles de gobierno, una reliquia de anteriores acuerdos de reparto de impuestos. En consecuencia, Quebec recibe menos transferencias en efectivo, pero los quebequeses pagan menos en los impuestos federales sobre la renta (a través del denominado *abattement d'impôt du Québec*).

4. ***Acuerdos políticos asimétricos.*** En algunos ámbitos políticos usualmente reservados al Gobierno federal, Quebec ha obtenido progresivamente una cierta autonomía. Es el caso, por ejemplo, de los ámbitos de la diplomacia –en que Quebec (y algunas otras provincias) tiene voz en algunas organizaciones internacionales (como La Francofonía y la UNESCO)– y de la inmigración, en que Quebec puede seleccionar a inmigrantes procedentes de países francófonos. Y también existen otros acuerdos más concretos.

¿De qué modo Quebec y el Canadá pueden ser una fuente de inspiración?

Naturalmente, ningún elemento del sistema canadiense debería verse como una panacea, ni deben ignorarse sus numerosas deficiencias, bien documentadas. En efecto, a menudo se aparta de los principios del equilibrio fiscal (autonomía, capacidad fiscal y rendición de cuentas)[5].

4 Como señalé en una entrega previa de esta publicación (Joanis, 2014), "los costes y los beneficios de estos acuerdos asimétricos para la recaudación fiscal en Quebec, con respecto al resto del Canadá, son a menudo objeto de debate e implican equilibrar los costes derivados de la duplicidad de organismos públicos y los costes de adaptación para las personas y para las empresas, así como los beneficios para el Gobierno de Quebec en forma de flexibilidad de la política fiscal para alcanzar unos objetivos que pueden ser distintos de los objetivos del Gobierno federal".

5 Véase, por ejemplo, mi reciente análisis en Joanis (2024).

Con todo, a pesar de estas deficiencias, su diseño parece haber logrado, de algún modo, un delicado equilibrio, que se ha mantenido. A continuación, se enumeran algunas posibles explicaciones de la relativa estabilidad de este sistema.

1. ***Pueden utilizarse instrumentos de transferencia distintos para abordar los desequilibrios horizontales (HFI) y verticales (VFI).*** Los desequilibrios fiscales en los países federales son un problema difícil de abordar. El caso canadiense es interesante porque, en cierto modo, deshace el nudo gordiano al construirse en torno a dos grandes instrumentos que puede considerarse que abordan los HFI (nivelación) y los VFI (las transferencias sociales). Esta especialización permite, hasta cierto punto, mantener debates diferenciados a escala nacional acerca de la redistribución interprovincial y la asignación federal-provincial de las responsabilidades tributarias y del gasto público. Naturalmente, aunque ello es así en la teoría, ambos instrumentos se entrelazan a menudo en los debates sobre las políticas.

2. ***Existe un delicado equilibrio entre sofisticación y simplicidad.*** El sistema de nivelación del Canadá se ha fundamentado históricamente en una fórmula compleja. Se basa en el cálculo de la capacidad fiscal de cada provincia según un denominado *sistema tributario representativo* (RTS). En cada provincia, el sistema cuantifica deficiencias o excedentes en las bases impositivas tomando como referencia un valor estándar (actualmente, el valor medio de 10 provincias). En el pasado, este sistema llegó a incluir hasta 33 bases impositivas distintas. Aunque resulta técnicamente atractivo para los economistas o los estadísticos, este nivel de detalle lo convirtió en una "caja negra" que solo unos pocos especialistas entendían cómo funcionaba. Ello ha contribuido a plantear cuestiones de economía política, que han suscitado varios ajustes *ad hoc* y anomalías políticas a lo largo del tiempo (Joanis, 2018). Puede haber, ciertamente, una relación de intercambio entre la sofisticación (p. ej., un RTS integral) y la estabilidad del enfoque. El sistema de nivelación se simplificó en 2006-2007 tras una revisión por parte de un grupo de trabajo federal (APFI, 2006). Desde entonces, el sistema se ha basado solo en cinco bases fiscales: el impuesto sobre la renta de las personas físicas, el impuesto sobre sociedades, los impuestos sobre las ventas, los ingresos procedentes de recursos naturales y los impuestos inmobiliarios. Aunque se sigue basando en el mismo planteamiento del RTS, pero simplificado, el sistema reformado parece que ha logrado un equilibrio entre la sofisticación y una simplicidad que permite la comunicación y la predictibilidad.

3. ***La cuestión controvertida de los recursos naturales.*** Los ingresos obtenidos de los recursos naturales son críticos debido a su comportamiento cíclico, a las cuestiones relacionadas con su medición, a la dotación heterogénea entre las distintas provincias, etc. Merecen ser tomados muy en serio, porque tienen la capacidad de desbaratar el sistema. La desigual dotación entre provincias es un ingrediente esencial que alimenta las tensiones dentro de la federación canadiense, donde las provincias productoras de petróleo (p. ej., Alberta, Terranova y Labrador)[6] se enfrentan a menudo con las no productoras (p. ej. Ontario, Quebec). Y una cuestión candente es cómo los acuerdos fiscales entre el Gobierno federal y las provincias tratan los ingresos provinciales procedentes de los recursos naturales[7]. La reforma ya mencionada de mediados de la primera década de este siglo del sistema de nivelación ha simplificado considerablemente el tratamiento de estos ingresos procedentes de recursos naturales, agrupándolos en una única base fiscal dentro de las cinco bases impositivas a nivelar.

4. ***Unos pocos cambios pueden llevar a grandes mejoras.*** Esta misma reforma de nivelación ha proporcionado también otra lección. Antes, los pagos de nivelación solían fluctuar bastante de un año a otro, lo cual dificultaba las previsiones a las provincias receptoras y minaba la predictibilidad de las finanzas públicas provinciales. Este problema se ha resuelto esencialmente con un pequeño ajuste a la fórmula: aplicar un promedio móvil con desfase temporal[8].

En resumen, la federación canadiense permite a las provincias disfrutar de uno de los mayores grados de autonomía del mundo. Las 10 provincias tienen importantes competencias exclusivas en materia de gasto, especialmente en el área de la política social. Como ocurre usualmente en una federación, existe un desequilibrio vertical que favorece al Gobierno federal, que recauda más de sus propias fuentes de ingresos que lo que, en general, necesita para cubrir sus propias responsabilidades constitucionales de gasto público. Y, pese a ser objeto de críticas constantes (tienen numerosas deficiencias), los acuerdos fiscales entre el Gobierno federal y las provincias han sido notablemente estables en las dos últimas décadas. Este sistema no trata a Quebec de forma diferente de otras provincias, con la excepción del *abattement d'impôt du Québec* (sin consecuencias financieras directas). Sin embargo, Quebec se ha aprovechado de un contexto federal descentralizado para beneficiarse de unos acuerdos asimétricos que son únicos entre todas las provincias: una agencia tributaria separada, el plan de pensiones de Quebec y varios acuerdos políticos asimétricos fundamentalmente en áreas relacionadas con la lengua francesa. Con todo, muchas de las demandas tradicionales de Quebec siguen sin ser abordadas, la mayoría de ellas sobre la intervención del Gobierno federal en ámbitos de competencia provincial.

6 Cabe señalar que estas dos provincias han impugnado en los tribunales el programa de nivelación.
7 Véase Joanis y Vaillancourt (2020) para profundizar en este aspecto del federalismo fiscal canadiense.
8 Joanis (2023) proporciona un análisis detallado de esta cuestión concreta.

REFERENCIAS

Advisory Panel on Fiscal Imbalance (APFI, 2006): *Reconciling the Irreconcilable: Addressing Canada's Imbalance*. The Council of the Federation.

Commission on Fiscal Imbalance (2002): *A New Division of Canada's Financial Resources*. Informe. Quebec: Gobierno de Quebec.

Graefe, P.; Fiorillo, N. (2023): *The Federal Spending Power in the Trudeau Era: Back to the Future?* IRPP Study n. 91. Montreal: Institute for Research on Public Policy.

Joanis, Marcelin (2024): *Fiscal Imbalance in Canada Twenty Years after the Séguin Commission*. IRPP Insight n. 60. Institute for Research on Public Policy.

Joanis, Marcelin (2023): "Living on Equalization Payments: How Hard is it for Receiving Provinces to Anticipate future Equalization Revenues?". En: Lecours, A., *et al*. (dir.), *Fiscal Federalism in Canada: Analysis, Evaluation, Prescription*. Toronto: UTP.

Joanis, Marcelin (2018): "The Politics of Chequebook Federalism: Can Electoral Considerations Affect Federal-Provincial Transfers?" *Public Finance Review,* 46(4): 665-691.

Joanis, Marcelin (2014): "Assessing Québec's Autonomy in Canada's Imperfect Fiscal Federalism". En: Bosch, N.; Esteller-Moré, A.; Sorribas-Navarro, P. (eds.), *IEB's Report on Fiscal Federalism and Public Finance '14*. Instituto de Economía de Barcelona.

Joanis, M.; Vaillancourt, F. (2020): "Federal finance arrangements in Canada: the challenges of fiscal imbalance and natural resource rents". En: Yilmaz, S.; Zahir, F. (eds.), *Intergovernmental Transfers in Federations*. The World Bank & Edward Elgar.

GRAEME ROY
UNIVERSITY OF GLASGOW

Los diez primeros años de una mayor autonomía fiscal en Escocia

Introducción

Una mayor descentralización (*devolution*) fiscal ha sido uno de los avances más significativos y políticamente sensibles en la trayectoria constitucional de Escocia en los últimos veinticinco años. Desde la creación del Parlamento escocés en 1999, las competencias fiscales de Escocia han aumentado sustancialmente.

Durante este tiempo, se han transferido competencias sobre recaudación de impuestos, capacidad de endeudamiento y algunos aspectos relativos a la seguridad social de Londres a Edimburgo. Junto con estos cambios, se han establecido un conjunto complejo de acuerdos institucionales para gestionar estas responsabilidades fiscales, incluyendo la creación de una autoridad presupuestaria independiente –la Comisión Fiscal Escocesa (SFC)–, que presido en la actualidad.

Coincidiendo con el décimo aniversario del inicio de esta transformación fiscal, es un buen momento para reflexionar sobre cómo se han desarrollado estas reformas y para analizar los retos y las oportunidades que han supuesto.

En resumen, la descentralización fiscal ha permitido a Escocia diseñar unas políticas propias, pero también ha expuesto el presupuesto escocés a nuevos riesgos fiscales significativos. La experiencia escocesa proporciona lecciones importantes para cualquier país que quiera descentralizar la fiscalidad y el gasto público en el contexto más amplio de una unión política.

El Acuerdo de 1999: primeros límites a la autonomía fiscal

Cuando se constituyó el Parlamento escocés, tenía amplias responsabilidades sobre el gasto público, pero unas competencias muy limitadas en materia de recaudación fiscal. Los miembros del Parlamento escocés tenían a su cargo los servicios públicos esenciales, como la sanidad, la educación, la justicia y los gobiernos locales. Sin embargo, su control sobre la fiscalidad era mínimo. Más allá de los impuestos locales, como los impuestos municipales y sobre bienes inmuebles comerciales, la única competencia fiscal de Escocia era la capacidad de ajustar el tipo básico del impuesto sobre la renta británico hasta tres peniques por libra –una competencia que jamás ejerció.

La visión dominante en aquel momento era que un nivel alto de solidaridad fiscal entre las naciones y regiones del Reino Unido era esencial para la redistribución y para luchar contra las desigualdades. Como resultado de ello, cerca del 90% del presupuesto de Escocia provenía de una subvención en bloque proporcionada por el Gobierno británico.

Durante gran parte de la primera fase de la descentralización, las demandas de mayores competencias fiscales fueron limitadas, en parte debido a la situación de estabilidad económica y al aumento del gasto público. Sin embargo, cuando el Partido Nacional Escocés (SNP) llega al poder en 2007, reclama incrementar el ritmo de la transferencia fiscal. La crisis financiera de 2008 y las frustraciones de lo que es visto como un Parlamento "para pagar gastos" ('*pocket money Parliament*') –con capacidad para el gasto, pero sin posibilidad de obtener importantes ingresos– impulsan el debate decididamente hacia la descentralización fiscal en la agenda política.

La Comisión Smith: una nueva era de la descentralización fiscal

El mayor cambio en las competencias fiscales de Escocia se produjo tras el referéndum de independencia de 2014. Aunque los escoceses votaron a favor de permanecer en el Reino Unido, la campaña contribuyó a aumentar las expectativas de una mayor autonomía. En los últimos días de la campaña del referéndum, a medida que los resultados de los sondeos se iban estrechando, los líderes políticos del Reino Unido hicieron la promesa pública– conocida con "*the*

Vow"– de transferir nuevas competencias sustanciales al Parlamento escocés.

Ello llevó a la creación de la Comisión Smith, presidida por el industrial escocés Lord Smith de Kelvin, que reunió a representantes de los principales partidos políticos. La Comisión recomendó que el Parlamento escocés se responsabilizara de obtener cerca de la mitad de su presupuesto a través de impuestos recaudados en Escocia, lo cual suponía un cambio sustancial. Estas recomendaciones se implementaron en la *Scotland Act* de 2016, que marcó una profunda ampliación de las competencias fiscales de Escocia.

Las nuevas competencias incluían el pleno control de los tipos y los tramos del impuesto sobre la renta (salvo los ahorros y los dividendos), que cubrían más del 90% de los ingresos en concepto del impuesto sobre la renta en Escocia. El Parlamento escocés también obtuvo el control de algunos impuestos relacionados con la propiedad y las cuestiones medioambientales, como el impuesto de timbre sobre bienes raíces (*Land and Buildings Transaction Tax*), el impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos (*Landfill Tax*) y el impuesto de salidas aéreas (*Air Departure Tax*), que son recaudados por la Agencia Tributaria de Escocia (Revenue Scotland). También está previsto asignar al presupuesto de Escocia un porcentaje de los ingresos por IVA, pero esta competencia todavía no se ha transferido por problemas técnicos a la hora de determinar el IVA a escala regional.

Asimismo, ha obtenido la competencia de diseñar y administrar una serie de prestaciones de la seguridad social, que cubren principalmente la discapacidad y los problemas de salud. Estas también son administradas actualmente por la nueva agencia escocesa de la seguridad social (*Social Security Scotland*).

El Gobierno británico sigue manteniendo el control de algunas áreas importantes del gasto público, como la defensa nacional, los asuntos exteriores y las pensiones. La mayoría de las facultades tributarias también permanecen en manos del Gobierno del Reino Unido, como el impuesto de sociedades, los impuestos sobre las ventas, los impuestos sobre plusvalías y otras tasas. El Gobierno británico sigue controlando el impuesto sobre la renta, en lo relativo a los ahorros y los dividendos.

Las nuevas responsabilidades descentralizadas se acompañaron de un marco fiscal que determinaría cómo ajustar los fondos de la subvención en bloque para reflejar los impuestos transferidos a Escocia y sus competencias en materia de seguridad social, junto con nuevas normas sobre préstamos y ahorros (Scottish Government & UK Government, 2016). Esencialmente, la subvención en bloque –que se sigue determinando por la tradicional fórmula de Barnett, que asigna a Escocia un porcentaje de gasto de la población en Inglaterra– se ajusta cada año para justificar la transferencia fiscal. El ajuste (negativo), referido como el Ajuste de la Subvención en Bloque (*Block Grant Adjustment*), se incrementa cada año por la tasa de aumento de los impuestos de Inglaterra. Como resultado de ello, el presupuesto de Escocia ahora se ve influido directamente no solo por sus propias decisiones políticas, sino también por el desempeño de su base tributaria con respecto a la del conjunto del Reino Unido –si la economía escocesa crece más lentamente, su presupuesto está en peor situación, pero si la economía se desempeña con mayor solidez, su presupuesto mejora.

La experiencia mixta de Escocia: las recompensas de la autonomía

A raíz de estas reformas, Escocia ha utilizado sus nuevas competencias tributarias para diseñar unas políticas que difieren de las que existen en el resto del Reino Unido. En especial, el gobierno del SNP ha introducido un sistema más progresivo del impuesto sobre la renta, con seis tramos que incluyen un "tipo de arranque" más bajo para los contribuyentes con ingresos más bajos y unos tipos más altos para los de mayores ingresos (McIntyre *et al*., 2022a).

El objetivo es asegurar que quienes tienen menos ingresos paguen menos que en Inglaterra y que los contribuyentes con más ingresos paguen sustancialmente más. Un contribuyente que perciba 50.000 libras pagará unas 1.500 libras al año más de renta en Escocia (un 4% de sus ingresos después de impuestos) y si percibe 100.000 libras pagará 3.000 más (cerca del 5% de sus ingresos después de impuestos).

El Gobierno escocés también ha implementado unos impuestos sobre bienes inmuebles más progresivos y ha proporcionado mayor alivio a las pequeñas empresas. Además, ha utilizado las competencias transferidas en materia de seguridad social para crear nuevas prestaciones, como el *Scottish Child Payment*, con el objetivo de reducir la pobreza infantil. Otras prestaciones sociales se han ampliado en mayor medida que en el resto del Reino Unido, y se ha introducido un nuevo sistema de prestación para que el acceso a los beneficios sea más inclusivo y favorable (Scottish Parliament Finance & Public Administration Committee, 2025).

La experiencia mixta de Escocia: los riesgos de la autonomía

Con todo, si bien estas nuevas políticas tributarias se diseñaron para obtener más ingresos, el beneficio económico real en el presupuesto de Escocia ha sido menor de lo esperado. Una razón fundamental es que la base impositiva de Escocia –en particular, la del impuesto sobre la renta– ha crecido más lentamente que en el resto del Reino Unido (Goudie *et al*., 2024). Y, pese a que los grandes contribuyentes en Escocia ahora pagan más por la renta, este crecimiento económico y de los beneficios más lento ha supuesto que la recaudación tributaria total no haya mantenido el mismo ritmo. La Comisión Fiscal Escocesa estima que esta "brecha" en el desempeño económico superó los 600 millones de libras en

2022-2023 –un 4% de los ingresos totales en concepto del impuesto sobre la renta (Scottish Fiscal Commission, 2024).

Al mismo tiempo, la factura de fijar una agenda más cara para las políticas transferidas en materia de seguridad social se ha incrementado. Para el ejercicio 2025-2026, el Gobierno escocés prevé una brecha de 1.500 millones de libras de gastos de seguridad social en relación con los fondos que espera obtener, lo cual le exigirá ahorros en otras partidas del presupuesto (Scottish Fiscal Commission, 2024).

Los desafíos de este marco

La experiencia de Escocia destaca algunas grandes lecciones para otros países. Una lección fundamental es que buscar un acuerdo político entre gobiernos nacionales y regionales sobre la realización de reformas fiscales puede dar como resultado unos acuerdos políticos muy complicados que sean difíciles de gestionar con transparencia. El Marco Fiscal de Escocia contiene una serie de normas detalladas sobre subvenciones, ajustes fiscales, endeudamiento y ahorros, así como conciliaciones anuales. Estos distintos niveles de complejidad dificultan la gestión fiscal y el escrutinio público (McIntyre *et al*., 2002b).

Además, este marco fue negociado apresuradamente tras el referéndum –en cuestión de meses–, de modo que apenas hubo ocasión de analizar totalmente las consecuencias a largo plazo de transferir este riesgo fiscal. La economía escocesa se enfrenta a problemas estructurales, como el envejecimiento de la población y el declive del petróleo y el gas del Mar del Norte, todo lo cual limita el crecimiento de la base impositiva.

Posibles reformas

Si Escocia está considerando reformas futuras, algunas mejoras prácticas pueden servir de ayuda. Las asignaciones de gastos plurianuales por parte del Gobierno británico darían a Escocia más seguridad para planificar anticipadamente, y un calendario más previsible de los eventos fiscales del Reino Unido mejoraría la elaboración presupuestaria y su control. Unos acuerdos fiscales más flexibles, orientados a abordar los desafíos comunes como el envejecimiento de la población o el cambio climático, podrían ayudar a los gobiernos británico y escocés a gestionar las presiones a largo plazo (Mitchell *et al*., 2025).

Con todo, más allá de las correcciones técnicas, una mayor descentralización puede resultar políticamente controvertida. Será sin duda objeto de debate en las elecciones al Parlamento escocés del próximo año. Desde el punto de vista económico, muchas de las competencias más importantes en materia tributaria y de gasto público gestionadas por los gobiernos subnacionales en otros países europeos y de la OCDE ya han sido transferidas al Parlamento escocés. Ello incluye, en especial, algunas áreas más controvertidas, como el impuesto de sociedades, que es probable que se encuentre con algunas resistencias, viendo las inquietudes que suscita el mercado interior británico. Mientras tanto, la reivindicación para que Escocia ejerza un mayor control sobre la inmigración –en particular para abordar los desafíos demográficos– sigue siendo una cuestión políticamente sensible y no resuelta.

Conclusión

La experiencia de Escocia con la autonomía fiscal ofrece lecciones importantes para otros países. Si bien transferir las competencias fiscales permite a los gobiernos subnacionales ajustar sus políticas a las necesidades locales, también las expone a notables riesgos económicos y fiscales. Los responsables políticos deben considerar detenidamente qué cantidad de riesgo transferir y qué herramientas se necesitan para gestionarlo.

En última instancia, la trasferencia fiscal ha permitido a Escocia llevar a cabo unas políticas propias en materia tributaria, de bienestar y de gasto en una amplia área de responsabilidad, pero también ha ligado mucho su presupuesto a su relativo desempeño económico. El caso escocés muestra que la autonomía fiscal no es una solución simple, sino que requiere un diseño pormenorizado, una revisión constante y un entendimiento común de sus riesgos y responsabilidades en el marco de una unión más amplia.

REFERENCIAS

Goudie, A.; Roy, G.; Waite, D. (2024): "Scotland's economy after 25 years of devolution". *Scottish Affairs*, 33(4): 381-405. Disponible en: doi.org/10.3366/scot.2024.0521.

McIntyre, S.; Mitchell, J.; Roy, G. (2022a): "Careful What you Wish for? Risk and Reward with Scottish Tax Devolution". *The Political Quarterly*, 93: 392-400. Disponible en: doi.org/10.1111/1467-923X.13174.

McIntyre, S.; Mitchell, J.; Roy, G. (2022b): "Fiscal devolution and the accountability gap: budget scrutiny following tax devolution to Scotland". *Regional Studies*, 57(7): 1380–1391. Disponible en: doi.org/10.1080/00343404.2022.2112166.

Mitchell, J.; McIntyre, S.; Roy, G. (2025): "Two cheers for Holyrood: devolution and dimensions of fiscal accountability." *British Politics*. Disponible en: doi.org/10.1057/s41293-025-00276-7.

Scottish Fiscal Commission (2024): *Scotland's Economic and Fiscal Forecasts: December 2024*. Edimburgo: Scottish Fiscal Commission. Disponible en: https://fiscalcommission.scot/publications/scotlands-economic-and-fiscal-forecasts-december-2024/ (Fecha de lectura: 16 de marzo de 2025).

Scottish Government & UK Government (2016): *The agreement between the Scottish Government and*

the United Kingdom Government on the Scottish Government's fiscal framework. Edimburgo: Scottish Government. Disponible en: https://www.gov.scot/publications/fiscal-framework-agreement-between-scottish-uk-governments/ (Fecha de lectura: 16 de marzo de 2025).

Scottish Parliament Finance & Public Administration Committee (2025): *Report on the Scottish Budget 2024-25*. SP Paper 662. Edimburgo: Scottish Parliament. Disponible en: https://bprcdn.parliament.scot/published/FPA/2025/1/29/5cf34751-cca7-4ef4-8a6a-8d79a43fd322-1/FPAS062025R2.pdf (Fecha de lectura: 16 de marzo de 2025).

PEDRO PASCUAL ARZOZ
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA
UNIVERSIDAD PÚBLICA DE NAVARRA

El modelo de Convenio Económico de Navarra

Introducción

El régimen fiscal y financiero de la Comunidad Foral de Navarra (CFN) se rige por un sistema de Convenio Económico, singular dentro del sistema autonómico español, que tiene su fundamento en razones históricas. El modelo proporciona a un territorio dependiente de un Estado el máximo nivel de autonomía financiera. Asimismo, constituye un ejemplo peculiar de federalismo fiscal en que el sentido del flujo financiero se invierte y es el Gobierno regional el que transfiere fondos al Gobierno central. La Hacienda Foral de Navarra (HFN) recauda la práctica totalidad de los impuestos y debe contribuir a la Hacienda estatal con una aportación económica para el sostenimiento de las cargas generales no asumidas y de los mecanismos de solidaridad territorial (Aramburu, 2024). En los presupuestos de Navarra, la aportación al Estado es la tercera partida y supone en torno al 12% del gasto.

El Convenio Económico de 1990 es el primero diseñado y aprobado en el marco de la Constitución Española de 1978 y de la Ley Orgánica 13/1982 de reintegración y amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA). En su artículo 45, dispone que, en virtud de su régimen foral, la actividad tributaria y financiera de Navarra se regulará por el sistema tradicional del Convenio Económico y, en consecuencia, garantiza la potestad tributaria de Navarra y, por tanto, su autonomía fiscal.

El objetivo de esta contribución sobre el sistema de financiación del régimen foral de Navarra es ofrecer una breve explicación de sus orígenes, de los elementos esenciales del modelo financiero definido en el Convenio de 1990 y sus posteriores actualizaciones.

Antecedentes históricos

El régimen peculiar de la HFN tiene su origen en el Pacto-Ley de Fueros de Navarra de 16 de agosto de 1841, también denominada *Ley Paccionada*. Navarra perdió soberanía al integrarse en el Estado unitario español, pero posibilitó el mantenimiento de una amplia autonomía fiscal y presupuestaria, y estableció un sistema de aportación. El pacto económico-administrativo entre Navarra y el Gobierno español de 1927 fue el primer Convenio propiamente dicho. Se reconocía la autonomía fiscal de Navarra para establecer y gestionar su propio régimen tributario, regulaba las relaciones tributarias con el Estado y, además, elevaba la aportación al Estado. El siguiente Convenio se acuerda en 1941 y fija un aumento de la aportación. El Convenio de 1969 modifica el modelo de aportación de Navarra, estableciendo una relación directa con las competencias tributarias convenidas, además de mantener una aportación fija.

El Convenio Económico de 1990 se enmarca en la disposición adicional primera de la Constitución Española, que ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, y en la LORAFNA, norma equivalente al Estatuto de autonomía. Desde su aprobación, a lo largo de estos 35 años, el Convenio ha sido modificado en ocho ocasiones. En concreto, en los años 1993, 1998, 2003, 2007, 2015, 2022 y 2023, y la última modificación ha sido recientemente aprobada mediante la Ley 4/2025, publicada en el BOE de 25 de julio de 2025 (Parlamento de Navarra, 8 mayo de 2025).

Elementos más relevantes que definen el régimen fiscal y financiero del modelo

Los principales rasgos que caracterizan el sistema de Convenio pueden sintetizarse en: a) Navarra tiene potestad para mantener, establecer y regular su propio régimen tributario; b) la mayor parte de los recursos de la Hacienda Foral de Navarra (HFN) son ingresos derivados de los tributos convenidos y gestionados por ella; c) Navarra debe contribuir con una aportación por el importe de las cargas no ejercidas, es decir, por aquellas funciones de gasto que continúan siendo prestadas por la Administración del Estado.

Capacidad normativa y armonización tributaria

El Convenio concede a la CFN amplia autonomía normativa en materia tributaria. Aunque estas teóricas amplias competencias para "mantener, establecer y regular su propio régimen tributario" son más limitadas en la práctica, debido a restricciones externas (Aramburu, 2024), como las limitaciones legales que provienen de los tratados y de los convenios internacionales suscritos por el Estado, por las normas de la Unión Europea (UE) y por otras del marco jurídico de la Constitución, competencias del Estado y el amejoramiento. También dispone que, en el ejercicio de su potestad, debe respetar los criterios generales de armonización del régimen tributario recogidos en el artículo 7 del Convenio. Así, la normativa tributaria de la CFN debe: a) adecuarse a la Ley General Tributaria en cuanto a terminología y conceptos; b) mantener una *presión fiscal efectiva global* equivalente a la existente en el resto del Estado; c) respetar y garantizar la libertad de circulación y establecimiento de personas y la libre circulación de bienes, capitales y servicios en todo territorio español, sin que se produzcan efectos discriminatorios, y d) utilizar la misma clasificación de actividades económico-productivas que en territorio común. Respecto al criterio general de armonización tributaria de establecer y mantener una *presión fiscal efectiva global equivalente* a la existente en el resto del Estado, el Convenio no dice nada acerca de la noción de presión fiscal a aplicar, de cómo debe medirse, qué indicadores emplear y en qué períodos, o de qué debe entenderse por *efectiva*, por *global* o por *equivalente*.

En la actualidad, la HFN gestiona nueve impuestos directos y dieciséis indirectos. El Convenio atribuye capacidad normativa en los impuestos siguientes: impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), impuesto sobre el patrimonio, impuesto sobre sociedades, impuesto sobre sucesiones y donaciones, impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, impuesto especial sobre determinados medios de transporte (solamente en el tipo de gravamen) y los impuestos sobre el juego presencial. En los impuestos indirectos y el impuesto sobre la renta de los no residentes, la normativa tributaria foral debe ajustarse a la estatal. Además, la CFN tiene competencias normativas sobre los tributos locales, aunque los recauden los ayuntamientos.

Los *puntos de conexión* son los criterios acordados para repartir el poder tributario en cada impuesto entre el Estado y Navarra. Sin embargo, no siempre los puntos de conexión logran un reparto equitativo de la recaudación entre territorios en cada uno de los impuestos y ello justifica los ajustes financieros posteriores[1]. El punto de conexión más conocido para las personas físicas es el de su residencia habitual y para las personas jurídicas, el domicilio fiscal, pero hay otros, como el lugar donde se realizan las operaciones.

Metodología para el cálculo de la aportación económica

En el modelo de Convenio es necesario articular un mecanismo que garantice el equilibrio financiero vertical, entendido como aquella situación en que los gobiernos de cada nivel obtienen los recursos financieros en correspondencia con sus necesidades de gasto. Este mecanismo no es otro que la aportación económica (Los Arcos, 1991). La metodología de cálculo es idéntica a la del cupo vasco. Así, para cuantificar la aportación del año base del quinquenio, el Convenio señala que, a partir del presupuesto de gastos del Estado (PGE), sin incluir el de otros organismos, se debe comprobar el importe de las partidas de gastos correspondientes a las cargas asumidas por Navarra y, mediante la diferencia, se obtiene el gasto total de las cargas no asumidas. A esa cuantía se le aplica un índice de imputación para determinar la *aportación íntegra*, que es la contribución de Navarra al sostenimiento de las cargas generales del Estado.

Se consideran cargas del Estado no asumidas por Navarra los gastos del Estado que presta en todo el territorio nacional porque son de su competencia exclusiva y otros gastos estatales que Navarra no presta porque no se han asumido las competencias, o bien porque no se han realizado las transferencias de esos servicios y los presta el Estado. Además, el Convenio también incluye las cuantías con que se dote el Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), las transferencias o subvenciones que figuren en los PGE en favor de entes públicos, siempre que las competencias que desempeñan no sean ejercidas por la CFN, y los intereses y las cuotas de amortización de todas las deudas del Estado (Domínguez, 2019).

A la *aportación íntegra*, se le restan *compensaciones* de ingresos obtenidos por el Estado que se atribuyen a Navarra por tributos no convenidos, por otros ingresos no tributarios, y por el déficit en los PGE. El importe a restar de estas compensaciones es el resultado de aplicar el *índice de imputación* a las cuantías presupuestadas correspondientes a esos ingresos en los PGE. Así, la diferencia entre la aportación íntegra y dichas compensaciones da lugar a la *aportación neta del año base* que hace la CFN al Estado.

El *índice de imputación* es el porcentaje que Navarra aporta al sostenimiento de las cargas generales del Estado y, a su vez, es el porcentaje que participa en los tres conceptos de compensaciones. El índice de imputación se fijó en 1990 en el 1,6% y permanece inalterado. Se sitúa muy próximo al porcentaje de renta del 1,69% en promedio para el período 2015-2020, mientras que el porcentaje de población es del 1,39%.

1 Como consecuencia de compartir el poder fiscal las haciendas forales y la estatal, se plantea la necesidad de ajustar la recaudación por los impuestos indirectos al consumo convenidos de cada hacienda con el nivel de consumo final de cada territorio. Así, el Convenio prevé un sistema de ajustes con el Estado en la recaudación por IVA e impuestos especiales de fabricación sobre el alcohol y bebidas derivadas, productos intermedios, cerveza, hidrocarburos, labores de tabaco y envases de plástico no reutilizables. El objetivo es asegurar que el reparto de las recaudaciones sea en función del consumo relativo de los respectivos territorios. La cuantía estimada es el resultado de aplicar la fórmula establecida en el Convenio y el método de determinación del ajuste acordado por la Comisión Coordinadora. El Estado deberá transferir a la CFN o, a la inversa, si el ajuste resulta negativo. Las cantidades resultantes de estos ajustes suponen, para Navarra, más del 20% de los ingresos tributarios.

Presupuestos gastos Estado
– Cargas asumidas
= Cargas no asumidas
*Índice de imputación
= *Aportación íntegra*
– *Compensaciones:*
-Tributos no convenidos
-Ingresos no tributarios
-Déficit
=*Aportación neta año base*

El mecanismo automático previsto para la actualización de la *aportación neta provisional* para los años restantes del quinquenio se determina multiplicando la aportación neta del año base por un *índice de actualización provisional*. Este índice es el cociente entre la previsión de ingresos por tributos convenidos con Navarra del presupuesto de ingresos del Estado del ejercicio a que se refiera la aportación neta provisional, y los ingresos previstos por el Estado, en los mismos impuestos, en el año base del quinquenio.

Órganos del Convenio

Para la negociación del Convenio de 1990, el Gobierno de Navarra creó una Comisión Negociadora, integrada por miembros de los grupos políticos con representación en el Parlamento de Navarra. Sorprendentemente, ni la LORAFNA ni el Convenio Económico previeron y regularon este práctico instrumento. El Convenio de 1990 establece una única *Comisión Coordinadora* y es concebida como bilateral con el Estado. Su composición es paritaria, con seis representantes de cada una de las dos administraciones, y diseñada para propiciar el entendimiento y la cooperación en cuestiones relacionadas con la aplicación e interpretación del Convenio. De las competencias asignadas, algunas se han mantenido intactas, otras se han corregido y se han añadido nuevas competencias. De las mantenidas, la más importante es determinar la aportación económica, tanto del año base como de los restantes años de cada quinquenio. La Ley 22/2022 introdujo cambios en algunas competencias, tales como el establecimiento del método para la cuantificación y liquidación de los ajustes por impuestos indirectos y directos que pudieran establecerse, y la determinación del índice de imputación. Finalmente, el Convenio también regula una *Junta Arbitral*, que está integrada por tres miembros, expertos de reconocido prestigio en materia tributaria o hacendística, designados por el Ministerio de Hacienda y por el Departamento de Hacienda del Gobierno de Navarra. Dicha junta debe resolver, entre otros asuntos, conflictos y discrepancias interpretativas en la aplicación de los puntos de conexión entre una u otra administración y sobre la domiciliación de los contribuyentes.

Ventajas y desventajas del sistema de financiación de régimen foral

En comparación con la provisión centralizada, si existe diversidad entre territorios, la descentralización fiscal permite ajustar mejor la oferta de bienes y servicios públicos a las necesidades y preferencias de cada jurisdicción, promoviendo ganancias de bienestar (Oates, 1977). Por tanto, la descentralización del ingreso sería la consecuencia lógica del resultado del *teorema de descentralización* para garantizar la rendición de cuentas. Por ello, las potenciales ganancias de la descentralización de los impuestos estarán relacionadas con su papel como instrumento de financiación del gasto. Además, la descentralización puede fomentar la experimentación en el diseño de las políticas públicas, promoviendo la innovación y el progreso técnico (Oates, 1999). En ese sentido, una de las ventajas de la descentralización es que permite la comparación y experimentación por el lado del gasto, pero también por el lado del ingreso.

El sistema de financiación de las comunidades autónomas en España es asimétrico tanto en el lado del gasto como en el del ingreso. Por tanto, una cuestión que suscita interés son los pros y los contras del sistema foral en relación con el común. La CFN tiene unos niveles de gasto público per cápita en bienes y servicios públicos (educación, sanidad y servicios sociales) elevados y el sistema de Convenio presenta algunas ventajas financieras y fiscales. La competencia fiscal es más amplia que la del resto de comunidades e incluso que la Hacienda estatal. En la actualidad, la HFN gestiona, inspecciona y recauda nueve impuestos directos y dieciséis indirectos. Por tanto, una parte sustancial del gasto público de Navarra se financia mediante impuestos pagados por los contribuyentes residentes en su territorio. Esa mayor corresponsabilidad fiscal va a permitir ajustar mejor los ingresos del Gobierno de Navarra a los niveles de gasto que considera óptimos, va a frenar expansiones ineficientes del gasto público, contribuyendo a racionalizar las políticas de gasto y a reducir el nivel de endeudamiento. Por tanto, una ventaja relevante del modelo de Convenio es que dota la CFN de mayor autonomía financiera y *corresponsabilidad fiscal* que las comunidades de régimen común.

El Convenio le otorga capacidad normativa limitada en los impuestos directos, mientras que la normativa tributaria foral debe ajustarse a la estatal en los impuestos indirectos y el impuesto sobre la renta de los no residentes. La mayor capacidad de decisión y recaudación de la CFN resulta beneficiosa desde la perspectiva de los principios de autonomía y responsabilidad financiera. En ese sentido, otra potencial ventaja de descentralizar los impuestos es que puede mejorar la gestión tributaria porque estos se hacen más visibles a ojos del contribuyente, reforzando la corresponsabilidad y mejorando el cumplimiento fiscal. Si embargo, la globalización económica ha reducido esa ventaja de la HFN, terminando con la proximidad del hecho imponible.

Asimismo, otra posible ventaja podría derivarse de aprovechar correctamente la capacidad fiscal, aplicando una presión fiscal efectiva global no inferior a la existente en el resto del Estado y siempre que no se utilice la capacidad normativa

para hacerse la competencia fiscal. En particular, un potencial efecto adicional basado en una mayor eficiencia en la gestión tributaria puede permitir aumentos en la recaudación para financiar, por ejemplo, más políticas redistributivas. Así, dada la diferente capacidad normativa en el IRPF de que disponen las comunidades de régimen común y foral, Esteller-Moré (2021) observa una menor discrepancia para Navarra entre los tipos impositivos reales y los óptimos y, a partir de los tipos marginales reales, también muestra unas preferencias redistributivas más intensas en Navarra que en el resto de las comunidades. Por contra, un riesgo potencial a considerar es la utilización estratégica de la capacidad normativa en impuestos convenidos, como el impuesto sobre sociedades ya sea mediante tipos impositivos más bajos, deducciones y desgravaciones fiscales, etc., para hacerse la *competencia fiscal nociva* entre jurisdicciones. Ello puede llevar a una asignación de Pareto inferior en Navarra y que todas las jurisdicciones acaben estando peor.

Por otro lado, la coexistencia de varias haciendas tributarias, unas forales y otras de territorio común, en el mismo territorio requiere establecer unas reglas para determinar con precisión cómo repartir o atribuir los sujetos pasivos o los hechos imponibles. Estas reglas o puntos de conexión no siempre consiguen su objetivo y a veces plantean conflictos de interpretación.

Otra ventaja potencial se deriva del propio diseño del sistema foral, que es un sistema de base territorial, en que la CFN mantiene la recaudación de sus impuestos y contribuye al Estado con una aportación económica que no depende de los recursos que haya ingresado, sino de la cuantía de gastos (cargas no asumidas) fijada en los PGE. Por tanto, a más renta de Navarra, mayor capacidad financiera tendrá, lo cual se traduce en más recursos per cápita. Por contra, la CFN, al ser una economía pequeña y muy abierta, tiene una elevada sensibilidad ante cualquier cambio en el ciclo económico o comportamiento de la economía navarra o de las grandes empresas. En ese sentido, se considera que el modelo de Convenio es un sistema de *riesgo unilateral*, en que Navarra asume todo el riesgo de la recaudación tributaria, sin posibilidad de ayuda externa. Ello obliga la HFN a ser más eficiente en la gestión tributaria y presupuestaria, con el incentivo de que, cuanto mayores sean la recaudación y la represión del fraude fiscal, más ingresos va a obtener.

Sin embargo, el posible inconveniente derivado de la descentralización de la gestión de algunos impuestos, como el impuesto sobre sociedades o el IVA, es que puede obligar las empresas a presentar declaraciones en la Hacienda del Estado y la HFN. Esto puede provocar un aumento de la presión fiscal indirecta de las empresas y, en ausencia de una cooperación suficiente entre las administraciones tributarias, puede abrir vías de evasión y elusión fiscal.

Retos y posibles reformas

Una característica del sistema de Convenio, en estos 184 años, es su gran capacidad de adaptación. Goza de un notable arraigo en Navarra; su eliminación no es previsible, y se ha consolidado la idea de necesidad de *pacto* entre administraciones para cualquier modificación futura. Sin embargo, hasta el presente adolece de falta de información pública detallada y ninguna de las administraciones implicadas ha ofrecido datos concretos que permitan su estudio y análisis. Desde la literatura hacendística, también ha recibido críticas por su opacidad y por sus resultados financieros, que se consideran poco razonables (De la Fuente, 2022). Por ello, es necesario hacer un ejercicio de transparencia; publicar una información exhaustiva, comprensible y accesible, así como divulgar los acuerdos. Respecto a las posibles reformas del Convenio, estas debieran enmarcarse en un debate más amplio sobre la reforma que necesita el sistema de financiación autonómica y, en particular, cómo conectar el modelo de financiación de las comunidades de régimen común y el foral. Además, el principio de equilibrio financiero vertical va a estar presente en toda modificación del marco competencial del Convenio. Sin cuestionar la existencia del modelo de Convenio Económico y sus elementos nucleares, se avanzan algunos retos que deben abordarse.

La metodología de cálculo de la aportación económica es mejorable, aunque delimitar y valorar las competencias compartidas que Navarra y el Estado ejercen *de facto* no es un ejercicio sencillo. Para ello, se necesita más transparencia e información en los datos de base para calcular los parámetros, las magnitudes presupuestarias, los ajustes y las compensaciones.

La bilateralidad del modelo de convenio y concierto hace que el territorio de la Comunidad Autónoma Vasca sea para Navarra igual que el territorio de régimen común, y viceversa, lo cual genera problemas de armonización tributaria que es necesario resolver. Además, el diseño separado de las juntas arbitrales del convenio y del concierto provoca colisión de competencias. Para resolver estos problemas, es necesario avanzar en las relaciones horizontales para mejorar los puntos de conexión, las normas armonizadoras y la coordinación entre todas las haciendas. La HFN se enfrenta a grandes retos en la gestión tributaria; es necesario cooperar entre administraciones tributarias y seguir profundizando en la lucha contra el fraude fiscal.

Por otra parte, la globalización y la transformación de la economía, y la planificación fiscal y financiera, son algunos de los desafíos más relevantes de la HFN, al ser una hacienda pequeña. Asimismo, se observan carencias y dificultades en las reglas de armonización tributaria. Los puntos de conexión resultan afectados por la globalización económica y la noción clásica definida en el Convenio se torna arcaica. Los flujos financieros de esa interdependencia económica introducen nuevos hechos imponibles, nuevos sujetos pasivos y operaciones que requieren dar nuevas respuestas. Otro aspecto preocupante de la globalización es la ingeniería fiscal, que desborda las fronteras y, en consecuencia, se exige a los sistemas fiscales coordinación y armonización, con el objetivo de que la recaudación impositiva se dirija

a la hacienda donde se realizan los hechos imponibles. Así, la importancia de las empresas multinacionales y su planificación agresiva, la competencia fiscal nociva entre países y jurisdicciones fiscales, el desarrollo del comercio electrónico y la prestación de servicios a través de internet son desafíos que preocupan a la HFN.

Por último, una cuestión que el sistema actual de financiación de las comunidades autónomas no ha resuelto satisfactoriamente es el encaje entre el modelo de financiación de las comunidades de régimen común y el foral en materia de nivelación o solidaridad interterritorial. En ese sentido, la aportación no incluye explícitamente una contribución a la redistribución interregional. El Convenio de 1990 solo menciona el FCI entre las cargas no asumidas y no se ha modificado hasta el presente, mientras que la nivelación interterritorial se ha canalizado por otras vías y no contiene un tratamiento detallado de esta cuestión. Una solución podría ser incorporar al presupuesto de gastos correspondiente a las cargas no asumidas una determinada cantidad de contribución a la solidaridad interregional. En este sentido, y considerando el actual sistema de financiación de régimen común, De la Fuente (2022) propone "la inclusión explícita de la aportación del Estado a la nivelación interterritorial entre las cargas no asumidas y, además, la incorporación de las comunidades forales a un mecanismo general de nivelación horizontal, en condiciones de igualdad con las comunidades de régimen común que disfrutan de niveles similares de renta y capacidad fiscal". En consecuencia, es razonable pensar que ese vacío en la Ley del Convenio debe resolverse con una regulación explícita de la contribución foral a los mecanismos de nivelación interterritorial.

Respecto a posibles actualizaciones, la más reciente ha sido aprobada en el Parlamento de Navarra el 8 mayo de 2025. Las modificaciones de 22 artículos del Convenio Económico entre el Estado y Navarra afectan dos tipos de normas: las relacionadas con la armonización tributaria y las relaciones financieras. Los acuerdos se focalizan en el ámbito de la gestión, inspección y recaudación por parte de Navarra de dos nuevos gravámenes: el impuesto complementario para garantizar un mínimo global de imposición sobre los grupos multinacionales y nacionales de gran magnitud y el impuesto sobre el margen de intereses y comisiones de determinadas entidades financieras. Además, otros cambios tienen que ver con la ampliación de la competencia normativa para Navarra en el impuesto sobre la renta de no residentes, la elevación de 10 a 12 millones de euros del volumen de operaciones para tributar en cifra relativa en el impuesto sobre sociedades y en el IVA, y también en el impuesto sobre actividades de juego, o la aplicación del régimen de diferimiento del ingreso del IVA a la importación para las empresas de Navarra. El acuerdo también recoge un nuevo ajuste fiscal del impuesto especial de fabricación sobre los líquidos para cigarrillos electrónicos y otros productos relacionados con el tabaco.

REFERENCIAS

Aramburu Urtasun, M. (2024): *Convenio / Concierto: el sistema financiero y tributario de las Haciendas Forales*. Instituto Vasco de Administración Pública. Gobierno Vasco.

De la Fuente, A. (2022): "Sobre el Sistema de Financiación Foral vasco y navarro: notas para un debate necesario". *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, 242, 53-90.

Domínguez, M. (2019): "La aportación económica: metodología y fijación para el año 2015". *Jornada Convenio Económico Navarra-Estado. Origen, implicaciones y futuro*, 106-129. Pamplona: Gobierno de Navarra.

Esteller-Moré, A. (2021): "Imposición óptima y descentralización fiscal: el caso del IRPF". *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research*, 49, 29-44.

Los Arcos, B. (1991): "La financiación de Navarra. El modelo de Convenio Económico". *Revista de Economía Pública,* 13, 167-189.

Oates, W. E. (1977): *Federalismo Fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

Oates, W. E. (1999): "An Essay on Fiscal Federalism". *Journal of Economic Literature*, 37, 1120-1149.

MAITE VILALTA
UNIVERSITAT DE BARCELONA (UB)
INSTITUT D'ECONOMIA DE BARCELONA (IEB)

El modelo futuro de financiación de la Generalitat de Catalunya: singularidad, responsabilidad fiscal y equidad

Los antecedentes

Actualmente, en el Estado español coexisten dos modelos de financiación autonómica: el de régimen foral, que es el que tienen el País Vasco y Navarra, amparado por la propia Constitución, y el modelo de régimen común, que es el que tienen las quince comunidades autónomas (CC. AA.) restantes, entre ellas Canarias, que dispone de un régimen económico y fiscal cuyas peculiaridades son reconocidas por la Constitución.

Ambos modelos, el foral y el de régimen común, son claramente diferentes, tanto en su concepción como en los resultados (Zubiri, 2003). La singularidad del régimen foral se basa, fundamentalmente, en el principio de autonomía fiscal y financiera: es lo que se conoce como un "modelo vía ingreso", en que los gobiernos obtienen los recursos para financiar los servicios que prestan a sus ciudadanos directamente de los tributos que estos les pagan. En cambio, el modelo de régimen común está definido sobre la base del cálculo de las necesidades de gasto de los gobiernos autonómicos, de modo que la pieza fundamental del modelo es la variable de reparto de los recursos (es lo que se conoce como "modelo vía gasto"). En este caso, los ingresos de que acaban disponiendo los gobiernos no están en relación con su capacidad fiscal, es decir, con los ingresos procedentes de los tributos que les pagan sus ciudadanos, lo cual contribuye a una falta de responsabilidad fiscal de estos gobiernos. Este modelo, el de las CC. AA. de régimen común, se ha ido configurando a partir de los diferentes acuerdos que sobre la materia se han producido a lo largo de los años.

Una vez superado el primer período transitorio (1980-1986), el modelo se ha revisado (reformado) en varias ocasiones, siguiendo, durante algunos años, una secuencia temporal quinquenal (1987-1991, 1992-1996, 1997-2001). En 2001, se cerró el modelo, y ni siquiera se incorporaron mecanismos para su revisión y actualización. No obstante, la entrada en vigor de la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña en 2006 propició la negociación de un nuevo modelo de financiación, que se generalizó al resto de CC. AA. de régimen común en un acuerdo de 2009 (Vilalta, 2021). Este modelo es el que está vigente en la actualidad y no ha sido revisado, como estaba previsto hacer, al cabo de 5 años.

Se trata de un modelo configurado en tres vías de obtención de recursos: una cesta de tributos cuyo rendimiento ha sido cedido parcial o totalmente por el Gobierno central a las CC. AA.; un mecanismo de nivelación (el Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales), y tres fondos adicionales de ajuste (Fondo de Suficiencia, Fondo de Competitividad y Fondo de Cooperación). Las principales carencias de este modelo son: la insuficiencia de recursos (se ha roto el equilibrio vertical a favor del Gobierno central), la falta de autonomía fiscal de los gobiernos autonómicos (poca capacidad normativa y de gestión sobre los tributos que les han sido cedidos), los resultados erráticos y poco justificables, desde el punto de vista equitativo; el mal funcionamiento de los mecanismos de coordinación técnica e institucional, y la poca transparencia y visibilidad que tiene para la ciudadanía (Bosch, Vilalta, 2023).

[En 2017, el Ministerio de Hacienda encargó a un grupo de expertos la elaboración de una propuesta sobre la reforma del modelo (Ministerio de Hacienda, 2017). Este grupo estaba integrado por representantes del propio Ministerio y por un representante nombrado por cada uno de los gobiernos autonómicos. Cataluña no participó. El informe elaborado por aquel grupo de expertos contiene amplios consensos sobre unas líneas de reforma que difieren de lo que ahora, años más tarde, se ha expresado desde Cataluña a través de un nuevo pacto sobre esta materia. Queda claro que las preferencias son claramente distintas (Bosch, Lago, Vilalta, 2022).]

Un nuevo pacto en materia de financiación de la Generalitat de Catalunya

En agosto de 2024, dos fuerzas políticas, el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC) y Esquerra Republicana de

Catalunya (ERC), firmaron un pacto que posibilitó la investidura del Sr. Salvador Illa (PSC) como presidente de la Generalitat de Catalunya. Dicho pacto incluye un acuerdo sobre la financiación de la Generalitat que se basa, fundamentalmente, en tres puntos: a) la Generalitat gestionará todos los impuestos pagados en Cataluña a través de la Agencia Tributaria de Cataluña, que será la responsable de recaudarlos, liquidarlos, gestionarlos e inspeccionarlos; b) una proporción de estos impuestos, de acuerdo con los porcentajes que se determinen, corresponderá al Estado, para hacer frente a los servicios que este presta en Cataluña, y c) la Generalitat contribuirá a la solidaridad con las demás CC. AA., de modo que estas puedan prestar un nivel de servicios similar realizando un esfuerzo fiscal similar, respetando el principio de ordinalidad.

Además de estos tres puntos que definen la estructura del modelo pactado, cabe destacar los siguientes aspectos que también quedan recogidos en el acuerdo: a) El nuevo modelo ha de permitir un aumento sustancial de la capacidad normativa de la Generalitat de Catalunya sobre los tributos, en coordinación con el Gobierno central y la Unión Europea. b) No se trata de reformar el actual modelo de financiación de régimen común, sino de cambiarlo sobre la base de un nuevo paradigma basado en la *singularidad* y la bilateralidad. Es un modelo bilateral de relación con el Estado (a través de la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Generalitat), compatible con la participación de la Generalitat en los órganos multilaterales cuando la naturaleza o el ámbito de los acuerdos lo exijan. c) Se prevé una implementación gradual del nuevo modelo, cuya formalización debe materializarse durante el primer semestre de 2025; la Agencia Tributaria de Cataluña debe ir asumiendo progresivamente la gestión de los distintos tributos comenzando por el IRPF (2026); el modelo se irá desplegando conforme a un calendario pactado y se impulsarán las modificaciones legales que corresponda; d) Se trata, básicamente, del modelo contenido en el texto del Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado en 2005 por el Parlament de Catalunya con un amplísimo consenso.

Algunas consideraciones en relación con el nuevo modelo pactado en Cataluña

- Con este nuevo modelo, Cataluña pretende principalmente, en primer lugar, asumir una mayor responsabilidad sobre los ingresos de la Generalitat y, en segundo lugar, hacer más transparente y "razonable" su aportación a la financiación de los servicios prestados por la Administración central en Cataluña, así como al resto de gobiernos autonómicos en concepto de equidad. Se trata, pues, de un modelo basado en el principio de autonomía fiscal y financiera que permita a la Generalitat financiar los servicios que presta a sus ciudadanos con los tributos que le pagan, haciendo compatible esta autonomía con un principio de equidad (vertical y horizontal). Es, en definitiva, un modelo fundamentado en los principios básicos del federalismo fiscal. El texto mismo del acuerdo se refiere a ello cuando señala que el nuevo modelo debe permitir profundizar en el autogobierno de Cataluña compatible con el hecho de avanzar hacia un modelo tributario verdaderamente federal.

- Un modelo de estas características puede aplicarse solo para Cataluña, de modo que, como sucede en Quebec (dentro de un Estado federal) o en Escocia (dentro de un Estado unitario), dispondría de un modelo diferente del resto, como describen Joanis y Roy en este mismo *IEB Report*. Como ocurre también en estos países, las preferencias y los deseos de autogobierno de los ciudadanos de estos territorios son distintos de los del resto. Solo atendiendo y reconociendo estas diferencias puede resolverse un conflicto de estas características. Se trata de aceptar que existe heterogeneidad y ello conlleva tener que hallar un equilibrio entre bilateralidad y multilateralidad.

- Ahora bien, como ya ha sucedido en el pasado, la propuesta que surge en Cataluña podría acabar generalizándose, si así lo desean, a las demás CC. AA., al menos en cuanto a la estructura esencial que define el modelo (las paredes maestras), dejando solo para Cataluña algunas especificidades relevantes (por ejemplo, la gestión y administración de los tributos). Hay que tener presente que el modelo actual requiere ser revisado y es urgente hacerlo para el bien de todas las CC. AA., sobre todo para aquellas que resultan claramente infrafinanciadas. La reforma podría ir en paralelo, e incluso sería deseable que así fuera.

- Habrá que esperar a conocer la concreción y el funcionamiento de las piezas que permitirán poner en marcha este modelo, para poder cuantificar sus resultados. Es decir, habrá que concretar cómo se cuantifica (con qué metodología) la aportación de Cataluña a los gastos de la Administración central y a la nivelación.

- Puesto que el modelo pactado se basa en lo contenido en el texto estatutario aprobado por el Parlament en 2005, cabría afirmar que el pacto recoge las aspiraciones que tenía entonces Cataluña en materia de financiación antes de que el texto acabara siendo modificado (a la baja) por las Cortes Generales españolas y diera lugar al texto que finalmente fue aprobado y refrendado en 2006.

- El modelo pactado no tiene nada que ver con dos de los pilares que definen y sustentan el modelo de financiación de las CC. AA. forales: disposición del 100% del rendimiento de todos los tributos y el "cupo". El modelo pactado en Cataluña no tiene ni una cosa ni la otra; por tanto, técnicamente no es ni el concierto del País Vasco, ni el convenio de Navarra.

- Tampoco se trata de un modelo confederal, ya que, como prevé la Constitución española, la soberanía fiscal (el poder tributario originario) está en manos del Gobierno central y, en caso de materializarse el nuevo pacto, así seguiría siendo. Si se generalizara la propuesta catalana, se avanzaría hacia un escenario verdaderamente federal, muy probablemente asimétrico.

REFERENCIAS

Bosch, N.; Vilalta, M. (2023): *Models de finançament. Una immersió ràpida*. Barcelona: Edicions Tibidabo.

Bosch, N.; Vilalta, M.; Lago, I. (2022): "Escenarios para la reforma del sistema de financiación de las CC.AA. españolas: entre los principios técnicos y las preferencias políticas". *Revista de Estudios Políticos*, n. 197, pp. 32.41.

Ministerio de Hacienda (2017): *Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Local*. Madrid.

Vilalta, M. (2021): "El modelo de financiación de la Generalitat de Catalunya: Una guía para entender qué ha pasado, dónde estamos y dónde podríamos estar mañana". En: Almeda, P. (ed.), *Cataluña-España: ¿Del conflicto al diálogo político?* Madrid: Libros de la Catarata, pp. 304-315.

Zubiri, I. (2003): "Una anàlisi dels sistemes forals i la comparació d'aquests amb el sistema comú de finançament de les CA". *Nota d'Economia*, n. 75. Generalitat de Catalunya.

Autores

Marta Espasa

Es licenciada y doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universitat de Barcelona (UB) (Premio Maspons i Anglasell del Patronato Catalán Pro Europa de la Generalitat de Catalunya). Actualmente, es profesora titular de Economía en la UB, miembro del Instituto de Economía de Barcelona (IEB) y coordinadora del Máster en Contabilidad y Fiscalidad de la misma universidad. En el ámbito institucional, ha ejercido como directora general de Tributos y Juego (2016-2018) y como secretaria de Hacienda de la Generalitat de Catalunya (2018-2024). También ha sido miembro del Consejo Asesor para la Reactivación Económica de Cataluña (CAREC) y de varios grupos de expertos encargados de la elaboración de la balanza fiscal de Cataluña. Su investigación se centra en la economía pública, el federalismo fiscal y la fiscalidad. Es autora de numerosos artículos en revistas científicas, así como de libros y capítulos de libro. Es especialista en economía pública, financiación autonómica y local y fiscalidad. Ha participado en numerosos proyectos de investigación; ha publicado artículos en diferentes revistas científicas; es coautora de una docena de libros y autora de más de 30 capítulos de libro.

Alejandro Esteller-Moré

Es licenciado y doctor en Economía por la Universitat de Barcelona (UB), Premio extraordinario y Premio José Manuel Blecua del Consejo Social de la UB, y tiene un Máster en Economía (Leatherland Book Prize) por la Universidad de Essex (Reino Unido). Es catedrático de Economía de la UB, investigador y co-director del programa de investigación del IEB en Análisis de Sistemas Impositivos. Su investigación ha sido publicada, entre otras revistas, en *Regional Science and Urban Economics, International Tax and Public Finance, Economics Letters, Journal of Public Economics, Kyklos, Review of Income and Wealth, National Tax Journal* o *Fiscal Studies*. Ha dirigido el proyecto para la estimación del tax gap de los impuestos cedidos para Cataluña para varios años y ha participado en el estudio de los determinantes del VAT gap encargado por la Comisión Europea. Es editor asociado de Journal of Regional Research/Investigaciones Regionales, co-editor ejecutivo de Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública y ha sido co-presidente de los Encuentros de Economía Pública (2024-25).

Marcelin Joanis

Es catedrático y director del Departamento de Economía de la Universidad de Montreal. En la actualidad, es director en funciones del Michael D. Penner Institute on ESG. Es el investigador principal en finanzas públicas del Center for Interuniversity Research and Analysis on Organizations (CIRANO), donde finalizó un mandato de cinco años como vicepresidente de Investigación. Su programa investigador se centra en la economía política de las finanzas públicas y en el federalismo fiscal. Ejerce regularmente como experto externo del Banco Mundial y auditor general de Quebec, y ha sido economista de Finance Canada y de la Comisión de Quebec sobre el desequilibrio fiscal (2001-2002). Ha publicado en revistas académicas como el *Journal of Development Economics, Fiscal Studies, Public Choice, Economics of Governance*, la *Public Finance Review* y *Economics and Politics*. Es doctor en Economía por la Universidad de Toronto.

Pedro Pascual Arzoz

Es licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad del País Vasco y Doctor en Economía por la Universidad Pública de Navarra (UPNA). Actualmente, es catedrático de Economía Aplicada en la UPNA e investigador del Institute for Advanced Research in Business and Economics (INARBE). Previamente, trabajó en las universidades de La Laguna y Zaragoza. Ha sido decano de la Facultad de Ciencias Económicas y director del Departamento de Economía de la UPNA. Sus trabajos se han centrado en el estudio de los procesos de crecimiento y desigualdad interregional, la descentralización fiscal, la distribución de fondos, la eficiencia y el endeudamiento de los gobiernos locales, la eficiencia recaudatoria de los sistemas fiscales y el cumplimiento fiscal. Su investigación ha sido publicada, entre otras revistas, en *European Journal of Political Economy, Health Economics, Socio-Economic Planning, Regional Studies, Journal of Policy Modeling, Public Choice, Spatial Economic Analysis* o *Urban Studies*. Premio de investigación 2009 de la UPNA a la trayectoria investigadora en las áreas de Ciencias Sociales, Jurídicas y Económicas y también recibió, con otros tres investigadores, el premio de investigación Martín de Azpilicueta del Gobierno de Navarra por el estudio sobre la eficiencia económica de los municipios de Navarra.

Graeme Roy

Es vicerrector adjunto y director de la Adam Smith Business School de la Universidad de Glasgow. Ha sido alto funcionario del Gobierno escocés, donde fue director de la Unidad Política del Primer Ministro. Ha sido director del Fraser of Allander Institute –el más destacado instituto independiente de investigación económica de Escocia– y director de Economía de la Universidad de Strathclyde. En 2022, Graeme fue nombrado presidente de la Comisión Fiscal escocesa, el organismo independiente de previsión económica y fiscal de Escocia. Es miembro electo de la Royal Society of Edinburgh. Su investigación se centra en la descentralización fiscal y la política económica, centrada especialmente en la experiencia del Reino Unido.

Maite Vilalta Ferrer

Es doctora en Economía y profesora titular del Departamento de Economía de la Universitat de Barcelona (UB). Imparte su docencia en la Facultad de Economía y Empresa de la UB y en el Máster Interuniversitario de Gestión Pública (UAB-UB-UPF). Es autora de varios estudios sobre el federalismo fiscal y la problemática de las haciendas autonómicas y locales. Profesora visitante de la McGill University (Montreal, Canadá, 2013). Es directora del Máster en Hacienda Autonómica y Local (UB) y codirectora del Observatorio de Federalismo Fiscal del Instituto de Economía de Barcelona. Es miembro del grupo de expertos para el diseño y la implementación de un nuevo modelo de financiación singular para la Generalitat de Catalunya. Ha sido vicerrectora de Igualdad y Acción Social, y secretaria general de la UB. Ha *publicado en revistas como Hacienda Pública Española*, la *Revista de Estudios Políticos* y *Publius: The Journal of Federalism.*

Models singulars de finançament subcentral

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; l'economia urbana; l'economia de les infraestructures i el transport; l'anàlisi de sistemes impositius; les polítiques públiques; 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 (en la qual hi col·laboren Fundació "la Caixa", Saba, l'Ajuntament de Barcelona, l'Àrea Metropolitana de Barcelona, la Universitat de Barcelona, la Universitat Autònoma de Barcelona, la Diputació de Barcelona, Agbar, Cuatrecasas, el Consorci de la Zona Franca de Barcelona, la Fundació Miquel y Costas, AENA i Fira de Barcelona). També acull la Càtedra de Sostenibilitat Energètica de la UB (finançada per la Fundació per a la Sostenibilitat Energètica i Ambiental) i la Càtedra UB en Economia Urbana Ciutat de Barcelona.

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'IEB Report que el lector té a les seves mans.

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

Més informació www.ieb.ub.edu

MARTA ESPASA-QUERALT
UNIVERSITAT DE BARCELONA (UB)
INSTITUT D'ECONOMIA DE BARCELONA (IEB)

ALEJANDRO ESTELLER-MORÉ
UNIVERSITAT DE BARCELONA (UB)
INSTITUT D'ECONOMIA DE BARCELONA (IEB)

La singularitat com a fortalesa per a la cohesió territorial

Les estructures federals de govern, ben dissenyades, aconsegueixen compatibilitzar la provisió centralitzada de béns públics purs (*Federalist Papers*, n. 30) amb millores en l'eficiència assignativa a través de la provisió descentralitzada de la resta de béns públics (Oates, 1972). A Espanya, el millor exemple recent de provisió de béns públics purs –inclosa la col·laboració amb un nivell supranacional de govern, com és la UE– ha estat la gestió de la COVID-19 (provisió de vacunes o concessió d'ajudes financeres als sectors econòmics més afectats), mentre que, en el segon cas, Espasa *et al*. (2017) han demostrat que la satisfacció de la població ha millorat arran de la descentralització de les polítiques relacionades amb l'estat del benestar.

Aquesta flexibilitat institucional, aquesta capacitat d'adaptació a la diversitat territorial s'ha de considerar, doncs, un actiu. Però, és suficient? Com s'ha apuntat al paràgraf anterior, el disseny també és important. En general, si ens centrem en els nivells superior i intermedi de govern, davant d'una divisió determinada de competències de despesa, tots dos haurien de compartir l'espai fiscal (Durán-Cabré i Esteller-Moré, 2017). En absència de compartició, tenim uns governs febles, dependents i poc flexibles (*Federalist Papers*, n. 31 i 34), que no s'ajusta amb la responsabilitat pel costat de la despesa que cadascun d'ells té assignada (Riker, 1964). A més, no tan sols es tracta de garantir una compartició d'acord amb les responsabilitats de cadascun, subjecta a la necessària harmonització fiscal, sinó que els ciutadans siguin plenament conscients del nivell de govern al qual paguen els impostos. I, aquí, si ens centrem novament en el cas espanyol, la situació és molt millorable, atès que a penes el 39% de la població coneix a quin nivell de govern paga l'IRPF (Durán-Cabré *et al*., 2024). El disseny actual és, doncs, millorable.

En el cas del Canadà, es diu que les transferències d'anivellament són l'element que manté unida la federació (Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing, 2006). A manca d'aquestes, ateses les disparitats fiscals entre les diferents províncies i territoris, no és possible garantir una provisió "semblant" de béns i serveis públics per unitat de necessitat de despesa, si així ho volguessin els ciutadans. Un pas més per garantir la cohesió o per complementar l'efecte d'unió pot ser la generació d'asimetries interterritorials en el disseny de la descentralització. El cas del Canadà, precisament a través de la situació del Quebec, n'és un bon exemple. La generació d'asimetries –compatibles, òbviament, amb l'element cohesiu de l'anivellament i qualsevol altra cautela que faci que no disminueixi el benestar global– s'hauria de veure com un mecanisme de flexibilitat suficient (o necessari) per respectar la veu de les minories en un estat federal (Seabright, 1996). La descripció pràctica d'experiències singulars o asimètriques en un context federal és l'objecte d'aquest *IEB Report*.

Concretament, aquest informe analitza l'experiència de descentralització asimètrica del Quebec, que acabem d'esmentar, la d'Escòcia i la de la Comunitat Foral de Navarra. Així mateix, s'hi exposa la proposta de model de finançament singular per a Catalunya, sorgida arran del pacte polític entre el PSC i ERC l'agost de 2024 com un cas addicional de finançament singular.

Concretament, **Marcelin Joanis** presenta el cas del Quebec com un exemple il·lustratiu de com una federació pot integrar elements de flexibilitat i singularitat sense comprometre'n la cohesió. Un dels seus principals trets distintius és l'elevada autonomia fiscal, que es tradueix en una àmplia capacitat normativa i en l'existència d'una agència tributària pròpia. Aquesta administra l'impost sobre la renda de les persones físiques (IRPF) provincial i la resta de tributs (llevat dels drets duaners), a diferència de les altres províncies canadenques, els impostos de les quals són recaptats per la Canadian Revenue Agency, al comitè de direcció de la qual estan representats el Govern federal i les províncies.

Aquesta estructura fiscal es complementa amb un sistema de transferències verticals del Govern federal al provincial

a fi de corregir la bretxa fiscal vertical i reduir les disparitats entre províncies, mitjançant dos instruments principals: les transferències socials i el programa d'anivellament (*Equalization*). En el cas del Quebec, les primeres no es canalitzen en forma d'aportacions directes, sinó a través d'una reducció a la quota de l'IRPF federal (*Quebec Abatement*).

Entre altres singularitats, el Quebec disposa també d'un sistema de pensions independent (*Quebec Pension Plan*), ha arribat a acords asimètrics en àmbits relacionats amb la llengua francesa, la immigració o la representació internacional. Encara que el sistema de federalisme fiscal canadenc no està exempt de crítiques, el seu disseny ha aconseguit mantenir un equilibri relativament estable al llarg del temps, oferint un marc que combina la cohesió federal amb el reconeixement de la singularitat territorial.

Per la seva banda, **Graeme Roy** analitza el procés de descentralització fiscal a Escòcia als darrers vint-i-cinc anys, marcat per una transformació profunda i singular del seu model de finançament, que es pot catalogar de singular. Des de la creació del Parlament escocès l'any 1999 fins a la Llei d'Escòcia del 2016 (fruit del referèndum d'independència del 2014 i de l'Acord Smith), aquest territori ha passat de comptar amb una autonomia fiscal centrada quasi exclusivament en la despesa, a disposar d'un sistema en què el Govern escocès recapta aproximadament la meitat del seu pressupost per via d'impostos: gestiona part de l'impost sobre la renda, diversos tributs mediambientals i sobre la propietat. També ha creat la seva pròpia agència tributària i un organisme de previsió independent.

No obstant això, malgrat aquests avanços, el sistema continua depenent en gran part d'una subvenció global del Govern britànic. La major autonomia ha permès aplicar polítiques tributàries més progressives, però també ha exposat el Govern escocès a riscos fiscals, derivats d'una base impositiva menys dinàmica que l'anglesa. A més, el nou marc s'ha revelat complex i poc transparent, i ha dificultat tant la gestió pressupostària com el control públic. L'experiència escocesa posa de manifest els reptes de combinar autonomia i responsabilitat fiscal amb l'assumpció d'un major risc unilateral en termes financers.

Dins de l'Estat espanyol, els territoris forals són un exemple clar de singularitat. **Pedro Pascual** explica l'origen històric d'aquest règim fiscal centrant-se en el cas de la comunitat foral de Navarra; identifica els elements més rellevants que el caracteritzen, centrats en una autonomia fiscal en virtut de la qual legisla, recapta i gestiona gairebé tots els seus tributs i fa una aportació anual a l'Estat per les càrregues no assumides.

Segons Pascual, el model foral presenta importants avantatges: una major corresponsabilitat fiscal, la capacitat d'ajustar els ingressos i la despesa, menys endeutament i més eficiència recaptatòria, als quals s'ha de contraposar l'assumpció unilateral de tot el risc recaptatori. A més, persisteixen alguns reptes fonamentals, com millorar-ne la transparència, aclarir la contribució a la solidaritat interterritorial, actualitzar els punts de connexió i reforçar la coordinació entre les hisendes.

Finalment, **Maite Vilalta** exposa el model de finançament singular proposat per a Catalunya en el marc del pacte entre el PSC i ERC. Aquest s'articula al voltant de tres elements clau: la gestió integral de tots els impostos pagats a Catalunya a través de l'Agència Tributària de Catalunya; una proporció d'aquests impostos es transferirà a l'Estat per cobrir els serveis que aquest presta a Catalunya, i la Generalitat contribuirà a la solidaritat amb les altres comunitats autònomes, respectant el principi d'ordinalitat. A més, el nou model ha de permetre un augment substancial de la capacitat normativa tributària de la Generalitat de Catalunya, en coordinació amb el Govern central i amb la Unió Europea.

El model s'inspira en l'Estatut del 2005 i preveu una implementació progressiva a partir de 2026. Es fonamenta en la singularitat i la bilateralitat, amb l'objectiu de reforçar la responsabilitat fiscal i millorar la transparència, dins del marc del federalisme fiscal. Es tracta d'una proposta amb vocació singular, com és el cas d'Escòcia o del Quebec, encara que la podrien adaptar altres comunitats autònomes, si volguessin.

REFERÈNCIES

Durán-Cabré, J. M.; Esteller-Moré, A. (2017): "Cap a un sistema fiscal compartit". *IEB Report*, 1/2017, p. 13-14. Barcelona: IEB.

Durán-Cabré, J. M.; Esteller-Moré, A.; Salvadori, L. (2024): "Discovering tax decentralization: does it impact marginal willingness to pay taxes?" *Economia Política*, 42, 265-295.

Espasa, M.; Esteller-Moré, A.; Mora, T. (2017): "Is Decentralization Really Welfare Enhancing? Empirical Evidence from Survey Data (1994-2011)". *Kyklos*, 70, 189-219.

Expert Panel on Equalization and Territorial Formula Financing (2006): *Achieving a National Purpose: Putting Equalization Back on Track*. Department of Finance, Canada. *Disponible a:* https://publications.gc.ca/collections/Collection/F2-176-2006E.pdf

Hamilton, A.; Madison, J.; Rossiter, C.; Jay, J.; Kesler, C.R. (1787): *The Federalist Papers. Washington, D.C.: Library of Congress. Disponible a:* https://guides.loc.gov/federalist-papers/full-text

Oates, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*. Nova York: Harcourt Brace Jovanovich.

Riker, W. (1964): *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston; Toronto: Little, Brown & Company.

Seabright, P. (1996): "Accountability and decentralisation in government: An incomplete contracts model". *European Economic Review*, 40, 61-89.

MARCELIN JOANIS
DEPARTMENT OF ECONOMICS, UNIVERSITY OF MONTREAL

El lloc que el Quebec ocupa en el federalisme fiscal canadenc: una possible font d'inspiració per a altres regions autònomes?

El Quebec gaudeix d'un alt grau d'autonomia dins la federació canadenca, com també les altres nou províncies, però el Quebec ha assolit alguns acords concrets al llarg dels anys que el fan diferent d'aquestes altres províncies.

Després de descriure breument les característiques principals del federalisme fiscal canadenc, aquesta breu contribució se centra concretament en els acords asimètrics que diferencien el Quebec de les altres províncies i extreu algunes possibles lliçons, tant del Quebec com del Canadà, per a d'altres jurisdiccions que es trobin en una situació comparable.

Quines són les característiques principals del federalisme fiscal canadenc?

La federació canadenca es fonamenta bàsicament en l'autonomia provincial. Segons uns estàndards internacionals, totes les províncies canadenques gaudeixen d'un nivell bastant únic d'autonomia fiscal:

1. ***Importants responsabilitats exclusives en matèria de despesa.*** Moltes polítiques públiques són atribuïdes en exclusiva a les províncies per la Constitució, especialment en l'àmbit de la política social –la sanitat, l'educació i l' assistència social.
2. ***Accés a quasi totes les fonts d'ingressos.*** Llevat dels drets de duana, totes les províncies poden accedir lliurement a les principals fonts d'ingressos –impost sobre la renda de les persones físiques (PIT), impost sobre societats (CIT), impostos sobre les vendes, etc. Avui dia, no existeix cap acord explícit de repartiment d'impostos, però sí que existia en el passat, en què les províncies i el Govern federal es repartien "espais fiscals" (expressió que encara es fa servir avui en els debats sobre les transferències entre el Govern federal i les províncies).
3. ***Sense restricció institucional a l'endeutament.*** Els dos nivells de govern (el federal i el provincial) es poden endeutar lliurement, fins i tot als mercats internacionals.
4. ***Propietat dels recursos naturals.*** La Constitució s'interpreta, en general, com que atribueix la propietat dels recursos naturals a les províncies.

Malgrat aquestes característiques, que fan del Canadà una de les federacions indubtablement més descentralitzades del món, el Govern federal és fort. Intervé significativament en àmbits de responsabilitat provincial, en especial exercint l'anomenat *poder de despesa federal*[1]. Existeix un important desequilibri vertical, des del punt de vista quantitatiu, ja que el Govern federal recapta impostos molt per damunt de les seves necessitats de despesa i transfereix gran part d'aquests ingressos a les províncies.

El sistema de transferències del Govern federal a les províncies es basa en dos pilars principals:

1. Dues "transferències socials": la Transferència de Salut del Canadà (CHT) i la Transferència Social del Canadà (CST).
2. El programa d'anivellament.

La majoria de les transferències del Govern federal a les províncies són incondicionals al Canadà. Les excepcions a aquesta incondicionalitat són molt simbòliques –per exemple, la CHT està supeditada al compliment de la Llei de salut canadenca (*Canada Health Act*)– o es limiten a unes transferències concretes de poca importància.

La manera com el Govern federal aborda el desequilibri fiscal vertical i les disparitats horitzontals entre les diferents províncies ha estat molt criticada. Les províncies han assenyalat tant desequilibris fiscals verticals com horitzontals. Al Quebec, les principals reclamacions han concernit històricament les transferències socials, el programa d'anivellament i l'anomenat *poder de despesa federal*[2].

1 Sobre aquesta qüestió, vegeu Graefe i Fiorillo (2023).
2 La presentació més exhaustiva de la perspectiva quebequesa dels acords entre el Govern federal i les províncies és l'informe final de la Comissió sobre el Desequilibri Fiscal (2002). A Joanis (2024), faig una valoració retrospectiva del llegat d'aquesta Comissió.

Quins acords del Quebec difereixen dels d'altres províncies?

Les particularitats del Quebec dins del Canadà es poden remuntar a la *Quebec Act* del 1774, catorze anys després de la conquesta britànica de la Nova França. Resumint, i centrant-nos en el que aquí ens interessa, aquesta llei reconeixia un tracte especial a la llavors província del Quebec de l'Amèrica del Nord britànica: per exemple, es permetria als canadencs francesos continuar professant la fe catòlica i a la seva província continuaria vigent el Codi civil francès. Aquella llei va entrar en vigor quan ja s'entreveia la Revolució Americana, i potser va contribuir fins i tot a desencadenar-la –sobretot en confirmar el control de la província del Quebec sobre els territoris abans controlats per França de l'actual Oest Mitjà dels Estats Units– i a dissuadir el Quebec d'incorporar-se a les Tretze Colònies en el camí a la independència de la Gran Bretanya.

Encara avui l'esperit de la *Quebec Act* és perceptible en les singularitats del Quebec dins de la federació canadenca:

- L'únic idioma oficial del Quebec és el francès, mentre que totes les altres províncies, excepte una[3], tenen l'anglès com a llengua oficial.
- El Quebec és l'única província en què el dret civil no segueix el *common law* anglès. En canvi, el dret penal és uniforme arreu del país, amb una jurisdicció federal.

Al llarg dels anys, s'han desenvolupat tota una sèrie d'altres excepcions al Quebec en el camp de la política fiscal:

1. ***Administració tributària.*** En el cas del Quebec (que és diferent de la resta del Canadà), cada nivell de govern recapta el seu propi impost sobre la renda. El Quebec té la seva pròpia agència tributària, que recapta l'impost provincial sobre la renda personal (i d'altres impostos –curiosament, el Quebec recapta l'impost federal sobre béns i serveis, la *General Sales Tax*). Altres províncies ho fan a través de l'Agència Tributària del Canadà. Per tant, al Quebec hi ha dues declaracions separades de l'impost sobre la renda (una per al Govern federal i l'altra per al govern provincial), mentre que en altres províncies només n'hi ha una. Això crea diferències en el sistema tributari. Per exemple, la renda personal gravable difereix entre el Quebec i el Govern federal. Tanmateix, cal reconèixer que aquestes diferències tendeixen a ser menors, a la pràctica. La diferència principal és, fonamentalment, que el Quebec inclou l'aportació de l'empresa de les primes d'assegurança mèdica privada, mentre que el Govern federal no ho fa. Aquest tipus de flexibilitat no es dona als altres governs provincials[4].

2. ***Fons de pensions.*** El Canadà té un sistema obligatori de pensions de jubilació per als treballadors. El Quebec és l'única província que té el seu propi fons de pensions, el *Régime de rentes du Québec* (RRQ). Els treballadors de les altres províncies estan inscrits al *Canada Pension Plan* (CPP). Un efecte interessant del RRQ és que va impulsar la creació de la *Caisse de dépôt et placement du Québec* (CDPQ), que ara és un gran fons sobirà amb un doble mandat: donar rendibilitat financera al RRQ i a d'altres dipòsits públics i contribuir al desenvolupament econòmic del Quebec.

3. ***Transferències del Govern federal als provincials.*** El sistema de transferències descrit és essencialment el mateix a totes les províncies. Una excepció és el Quebec, on les transferències socials es paguen, en part, a través de la generació d'un espai fiscal entre nivells de govern (*tax room*), una relíquia d'acords anteriors de repartiment d'impostos. En conseqüència, el Quebec rep menys transferències en efectiu, però els quebequesos paguen menys en els impostos federals sobre la renda (a través de l'anomenat *abattement d'impôt du Québec*).

4. ***Acords polítics asimètrics.*** En alguns àmbits polítics reservats usualment al Govern federal, el Quebec ha anat obtenint una certa autonomia. És el cas, per exemple, dels àmbits de la diplomàcia –en què el Quebec (i algunes altres províncies) té veu en algunes organitzacions internacionals (com La Francofonia i la UNESCO)– i de la immigració, en què el Quebec pot seleccionar immigrants procedents de països francòfons. I també existeixen altres acords més concrets.

Com poden el Quebec i el Canadà ser font d'inspiració?

Naturalment, cap element del sistema canadenc s'hauria de veure com una panacea, ni s'han d'ignorar les seves múltiples deficiències, ben documentades. En efecte, sovint s'aparta dels principis de l'equilibri fiscal (autonomia, capacitat fiscal i rendició de comptes)[5].

Tot i així, malgrat aquestes deficiències, el seu disseny sembla que ha assolit, d'alguna manera, un delicat equilibri que s'ha mantingut. A continuació, es donen algunes possibles explicacions de la relativa estabilitat d'aquest sistema.

1. ***Es poden utilitzar instruments de transferència diferents per abordar els desequilibris horitzontals (HFI) i verticals (VFI).*** Els desequilibris fiscals als països federals són un problema difícil d'abordar. El cas canadenc és interessant perquè, d'alguna manera, desfà el nus gordià en construir-se al voltant de dos grans instruments que es pot considerar que aborden els HFI (anivellament) i els VFI (les transferències

3 Només una província canadenca és oficialment bilingüe: Nova Brunswick.

4 Com ja he assenyalat en una versió prèvia d'aquesta publicació (Joanis, 2014), "els costos i els beneficis d'aquests acords asimètrics per a la recaptació fiscal al Quebec, respecte a la resta del Canadà, són sovint objecte de debat i impliquen equilibrar els costos derivats de la duplicitat d'organismes públics i els costos d'adaptació per a les persones i per a les empreses, així com els beneficis per al Govern del Quebec en forma de flexibilitat de la política fiscal per assolir uns objectius que puguin ser diferents dels objectius del Govern federal".

5 Vegeu, per exemple, la meva anàlisi recent a Joanis (2024).

socials). Aquesta especialització permet mantenir, fins a cert punt, debats diferenciats a escala nacional sobre la redistribució interprovincial i l'assignació de les responsabilitats tributàries i de la despesa pública entre el Govern federal i les províncies. Naturalment, si bé això és així en la teoria, ambdós instruments s'entrellacen sovint en els debats sobre les polítiques.

2. ***Hi ha un delicat equilibri entre sofisticació i simplicitat.*** El sistema d'anivellament del Canadà s'ha fonamentat històricament en el plantejament d'una fórmula més aviat complexa. Es basa en el càlcul de la capacitat fiscal de cada província d'acord amb l' anomenat *sistema tributari representatiu* (RTS). A cada província, el sistema quantifica deficiències o excedents en les bases impositives prenent com a referència un valor estàndard (actualment, el valor mitjà de 10 províncies). En el passat, aquest sistema va arribar a incloure fins a 33 bases impositives diferents. Encara que resulta tècnicament atractiu per als economistes o els estadístics, aquest nivell de detall el va convertir en una caixa negra que només uns pocs especialistes entenien com funcionava. Això va portar a plantejar qüestions d'economia política, que han suscitat alguns ajustos *ad hoc* i anomalies polítiques al llarg del temps (Joanis, 2018). Hi pot haver, certament, una relació d'intercanvi entre la sofisticació (p. ex., un RTS integral) i l'estabilitat de l'enfocament. El sistema d'anivellament es va simplificar al 2006-2007 després que el revisés un grup de treball federal (APFI, 2006). Des de llavors, el sistema s'ha basat tan sols en cinc bases fiscals: l'impost sobre la renda de les persones físiques, l'impost sobre societats, els impostos sobre les vendes, els ingressos procedents de recursos naturals i els impostos immobiliaris. Per bé que es continua basant en el mateix plantejament del RTS, però simplificat, el sistema reformat sembla que ha assolit un equilibri entre la sofisticació i una simplicitat que permet la comunicació i la predictibilitat.

3. ***La qüestió controvertida dels recursos naturals mereix una atenció especial.*** Els ingressos que s'obtenen dels recursos naturals són crítics pel seu comportament cíclic, pels aspectes relacionats amb el seu mesurament, per la dotació heterogènia entre les diferents províncies, etc. S'han de prendre molt seriosament, perquè tenen la capacitat de desbaratar el sistema. La dotació desigual entre províncies és un ingredient essencial que alimenta les tensions dins la federació canadenca, on les províncies productores de petroli (p. ex., Alberta, Terranova i Labrador)[6] s'enfronten sovint a les no productores (p. ex. Ontario, el Quebec). I una qüestió candent és de quina manera els acords fiscals entre el Govern federal i les províncies tracten els ingressos provincials procedents dels recursos naturals[7]. La reforma ja esmentada de mitjan primera dècada d'aquest segle del sistema d'anivellament ha simplificat considerablement el tractament d'aquests ingressos procedents de recursos naturals, agrupant-los en una única base fiscal dintre de les cinc bases impositives per anivellar.

4. ***Uns pocs canvis poden portar grans millores.*** Aquesta mateixa reforma d'anivellament ha proporcionat també una altra lliçó. Abans, els pagaments d'anivellament solien fluctuar bastant d'un any a l'altre, cosa que dificultava les previsions a les províncies receptores i minava la predictibilitat de les finances públiques provincials. Aquest problema s'ha resolt essencialment amb un petit ajust a la fórmula: aplicar-hi una mitjana mòbil amb desfasament temporal[8].

En resum, la federació canadenca permet a les províncies gaudir d'un dels graus d'autonomia més grans del món. Les deu províncies tenen importants competències exclusives en matèria de despesa, especialment en l'àrea de la política social. Com passa usualment en qualsevol federació, hi ha un desequilibri vertical que afavoreix el Govern federal, que recapta més fonts d'ingressos de les que necessita en general per cobrir les seves pròpies responsabilitats constitucionals de despesa pública. I, malgrat que són objecte de crítiques constants –perquè tenen nombroses deficiències–, els acords fiscals entre el Govern federal i les províncies han estat notablement estables en les dues darreres dècades. Aquest sistema no tracta el Quebec d'una manera diferent d'altres províncies, amb l'excepció de l'*abattement d'impôt du Québec* (són conseqüències financeres directes). No obstant això, el Quebec s'ha aprofitat d'un context federal descentralitzat per beneficiar-se d'uns acords asimètrics que són únics entre totes les províncies: una agència tributària separada, el pla de pensions del Quebec i diversos acords polítics asimètrics, fonamentalment en àrees relacionades amb la llengua francesa. Amb tot, moltes de les demandes tradicionals del Quebec continuen sense ser abordades, la majoria d'elles referides a la intervenció del Govern federal en àmbits que són de competència provincial.

6 Cal assenyalar que aquestes dues províncies han impugnat davant dels tribunals el programa d'anivellament.
7 Vegeu Joanis i Vaillancourt (2020) per aprofundir aquest aspecte del federalisme fiscal canadenc.
8 Joanis (2023) proporciona una anàlisi detallada d'aquesta qüestió concreta.

REFERÈNCIES

Advisory Panel on Fiscal Imbalance (APFI, 2006): *Reconciling the Irreconcilable: Addressing Canada's Imbalance*. The Council of the Federation.

Commission on Fiscal Imbalance (2002): *A New Division of Canada's Financial Resources*. Informe. Quebec: Govern del Quebec.

Graefe, P.; Fiorillo, N. (2023): *The Federal Spending Power in the Trudeau Era: Back to the Future?* IRPP Study n. 91. Mont-real: Institute for Research on Public Policy.

Joanis, Marcelin (2024): *Fiscal Imbalance in Canada Twenty Years after the Séguin Commission*. IRPP Insight n. 60. Institute for Research on Public Policy.

Joanis, Marcelin (2023): "Living on Equalization Payments: How Hard is it for Receiving Provinces to Anticipate future Equalization Revenues?" A: Lecours, A., *et al*. (dir.), *Fiscal Federalism in Canada: Analysis, Evaluation, Prescription*. Toronto: UTP.

Joanis, Marcelin (2018): "The Politics of Chequebook Federalism: Can Electoral Considerations Affect Federal-Provincial Transfers?" *Public Finance Review,* 46(4): 665-691.

Joanis, Marcelin (2014): "Assessing Québec's Autonomy in Canada's Imperfect Fiscal Federalism". A: Bosch, N.; Esteller-Moré, A.; Sorribas-Navarro, P. (ed.), *IEB's Report on Fiscal Federalism and Public Finance '14*. Institut d'Economia de Barcelona.

Joanis, M.; Vaillancourt, F. (2020): "Federal finance arrangements in Canada: the challenges of fiscal imbalance and natural resource rents". A: Yilmaz, S.; Zahir, F. (ed.), *Intergovernmental Transfers in Federations*. The World Bank & Edward Elgar.

GRAEME ROY
UNIVERSITY OF GLASGOW

Els deu primers anys d'una major autonomia fiscal a Escòcia

Introducció

Una major descentralització (*devolution*) fiscal ha estat un dels avanços més significatius i políticament més sensibles en la trajectòria constitucional d'Escòcia als darrers vint-i-cinc anys. Des de la creació del Parlament escocès l'any 1999, les competències fiscals d'Escòcia han augmentat substancialment.

Durant aquest temps, s'han transferit competències en matèria de recaptació d'impostos, capacitat d'endeutament i alguns aspectes relatius a la seguretat social de Londres a Edimburg. Junt amb aquests canvis, s'ha establert un conjunt d'acords institucionals complexos per gestionar aquestes responsabilitats fiscals, que inclouen la creació d'una autoritat pressupostària independent –la Comissió Fiscal Escocesa (SFC), de la qual soc president.

Coincidint amb el desè aniversari de l'inici d'aquesta transformació fiscal, és un bon moment per reflexionar sobre com s'han desenvolupat aquestes reformes i per analitzar els reptes i les oportunitats que han comportat.

Resumint, la descentralització fiscal ha permès a Escòcia dissenyar unes polítiques pròpies, però també ha exposat el pressupost escocès a nous riscos fiscals importants. L'experiència escocesa proporciona lliçons rellevants per a qualsevol país que vulgui descentralitzar la fiscalitat i la despesa pública en el context més ampli d'una unió política.

L'Acord de 1999: primers límits a l'autonomia fiscal

Quan es va constituir el Parlament escocès, tenia àmplies responsabilitats sobre la despesa pública, però unes competències molt limitades en matèria de recaptació fiscal. Els membres del Parlament escocès tenien al seu càrrec els serveis públics essencials, com la sanitat, l'educació, la justícia i els governs locals. Tanmateix, el seu control sobre la fiscalitat era mínim. Més enllà dels impostos locals, com els impostos municipals i sobre els béns immobles comercials, l'única competència fiscal d'Escòcia era la capacitat d'ajustar el tipus bàsic de l'impost sobre la renda britànic fins a tres penics per lliura –una competència que mai no va exercir.

La visió dominant en aquell moment era que un nivell alt de solidaritat fiscal entre les nacions i regions del Regne Unit era essencial per a la redistribució i per lluitar contra les desigualtats. Com a resultat d'això, prop del 90% del pressupost d'Escòcia provenia d'una subvenció en bloc proporcionada pel Govern britànic.

Durant gran part de la primera fase de la descentralització, les reclamacions de més competències fiscals foren limitades, en part per la situació d'estabilitat econòmica i per l'augment de la despesa pública. Tanmateix, quan el Partit Nacional Escocès (SNP) arriba al poder l'any 2007, reclama incrementar el ritme de transferències en matèria fiscal. La crisi financera del 2008 i les frustracions del que és vist com un Parlament "per pagar despeses" ('*pocket money Parliament*') –amb capacitat per gastar, però sense la possibilitat d'obtenir ingressos importants– impulsen el debat decididament a favor de la descentralització fiscal en l'agenda política.

La Comissió Smith: una nova era de descentralització fiscal

El canvi més rellevant en les competències fiscals d'Escòcia es va produir arran del referèndum d'independència del 2014. Encara que els escocesos van votar a favor de quedar-se dins el Regne Unit, la campanya va fer augmentar les expectatives d'una major autonomia. Als darrers dies de la campanya del referèndum, veient que els sondejos mostraven uns resultats molt ajustats, els líders polítics del Regne Unit van fer la promesa pública– coneguda com "*the Vow*"– de transferir noves competències substancials al Parlament escocès.

Això va portar a la creació de la Comissió Smith, presidida per l'industrial escocès Lord Smith de Kelvin, que aplegava representants dels principals partits polítics. La Comissió recomanava al Parlament escocès que assumís la competència de nodrir prop de la meitat del seu pressupost amb impostos recaptats a Escòcia, la qual cosa suposava un canvi substancial. Aquestes recomanacions es van implementar a la *Scotland Act* de 2016, que va significar una ampliació profunda de les competències fiscals d'Escòcia.

Les noves competències incloïen el ple control dels tipus i de les bandes de l'impost sobre la renda (excepte els estalvis i els dividends), que cobrien més del 90% dels ingressos en concepte d'impost sobre la renda a Escòcia. El Parlament escocès també va obtenir el control d'alguns impostos relacionats amb la propietat i amb qüestions mediambientals, com l'impost de timbre sobre béns immobles (*Land and Buildings Transaction Tax*), l'impost sobre el dipòsit de residus en abocadors (*Landfill Tax*) i l'impost de sortides aèries (*Air Departure Tax*), que són recaptats per l'Agència Tributària d'Escòcia (Revenue Scotland). També està previst assignar al pressupost d'Escòcia un percentatge dels ingressos per IVA, però aquesta competència encara no s'ha transferit per problemes tècnics a l'hora de determinar l'IVA a escala regional.

Així mateix, ha obtingut la competència de dissenyar i administrar una sèrie de prestacions de la seguretat social, que cobreixen principalment la discapacitat i els problemes de salut. Aquestes també són administrades actualment per la nova agència escocesa de la seguretat social (*Social Security Scotland*).

El Govern britànic continua mantenint el control d'algunes àrees importants de la despesa pública, com la defensa nacional, els afers exteriors i les pensions. La majoria de les facultats tributàries també resten en mans del Govern del Regne Unit, com l'impost de societats, els impostos sobre les vendes, els impostos sobre plusvàlues i altres taxes. Així mateix, el Govern britànic continua controlant l'impost sobre la renda pel que fa als estalvis i als dividends.

Les noves competències descentralitzades es van acompanyar d'un marc fiscal que determinaria com ajustar els fons de la subvenció en bloc per tal de reflectir els impostos transferits a Escòcia i les seves competències en matèria de seguretat social, junt amb una nova normativa en matèria de préstecs i estalvis (Scottish Government & UK Government, 2016). Essencialment, la subvenció en bloc –la qual es continua determinant per la tradicional fórmula de Barnett, que assigna a Escòcia un percentatge de despesa de la població a Anglaterra– s'ajusta cada any per justificar la transferència fiscal. Aquest ajust (negatiu), referit com l'Ajust de la Subvenció en Bloc (*Block Grant Adjustment*), s'incrementa cada any per la taxa d'augment dels impostos d'Anglaterra. Com a resultat d'això, el pressupost d'Escòcia ara es veu influït directament no tan sols per les seves pròpies decisions polítiques, sinó també per l'acompliment de la seva base tributària respecte a la del conjunt del Regne Unit –si l'economia escocesa creix més lentament, el seu pressupost està en una situació més desfavorable, però si l'economia es desenvolupa amb més solidesa, el seu pressupost millora.

L'experiència mixta d'Escòcia: les recompenses de l'autonomia

Arran d'aquestes reformes, Escòcia ha utilitzat les seves noves competències tributàries per dissenyar unes polítiques que difereixen de les que hi havia a la resta del Regne Unit. En especial, el Govern de l'SNP ha introduït un sistema més progressiu de l'impost sobre la renda, amb sis bandes que inclouen un "tipus de sortida" més baix per als contribuents amb ingressos més baixos i uns tipus més alts per als d'ingressos més alts (McIntyre *et al*., 2022a).

L'objectiu és assegurar que els qui tenen menys ingressos paguin menys que a Anglaterra i que els contribuents amb més ingressos paguin substancialment més. Un contribuent que percebi 50.000 lliures pagarà unes 1.500 lliures més a l'any de renda a Escòcia (el 4% dels seus ingressos després d'impostos) i, si guanya 100.000 lliures, en pagarà 3.000 més (prop del 5% dels seus ingressos després d'impostos).

El Govern escocès també ha implementat uns impostos sobre béns immobles més progressius i ha proporcionat un cert alleujament econòmic a les petites empreses. A més, ha utilitzat les competències transferides en matèria de seguretat social per crear noves prestacions, com l'*Scottish Child Payment*, amb l'objectiu de reduir la pobresa infantil. Altres prestacions socials s'han ampliat més que a la resta del Regne Unit, i s'ha introduït un nou sistema de prestació per tal que l'accés als beneficis sigui més inclusiu i assistit (Scottish Parliament Finance & Public Administration Committee, 2025).

L'experiència mixta d'Escòcia: els riscos de l'autonomia

Amb tot, per bé que aquestes noves polítiques tributàries es van dissenyar per obtenir més ingressos, el benefici econòmic real en el pressupost d'Escòcia ha estat inferior a l'esperat. Una raó fonamental és que la base impositiva d'Escòcia –en particular, la de l'impost sobre la renda– ha crescut més lentament que a la resta del Regne Unit (Goudie *et al*., 2024). I, malgrat que els grans contribuents a Escòcia ara paguen més de renda, aquest més lent creixement econòmic i dels beneficis ha suposat que la recaptació tributària total no hagi seguit el mateix ritme. La Comissió Fiscal Escocesa estima que la "bretxa" en l'acompliment econòmic va superar els 600 milions de lliures al 2022-2023 –el 4% dels ingressos totals en concepte de l'impost sobre la renda (Scottish Fiscal Commission, 2024).

Al mateix temps, s'ha incrementat la factura de fixar una agenda que preveu més despesa en les polítiques transferides en matèria de seguretat social. Per a l'exercici 2025-2026, el Govern escocès preveu una bretxa de 1.500 milions de lliures en les despeses de la seguretat social en

relació amb els fons que n'espera obtenir, la qual cosa li exigirà fer estalvis en altres partides del pressupost (Scottish Fiscal Commission, 2024).

Els reptes d'aquest marc

L'experiència d'Escòcia permet extreure'n algunes grans lliçons per a altres països. Una de fonamental és que cercar un acord polític entre governs nacionals i regionals sobre la realització de reformes fiscals pot donar com a resultat uns acords polítics molt complexos, que siguin difícils de gestionar amb transparència. El Marc Fiscal d'Escòcia conté una sèrie de normes detallades sobre subvencions, ajustos fiscals, endeutament i estalvis, i conciliacions anuals. Aquests diferents nivells de complexitat dificulten la gestió fiscal i l'escrutini públic (McIntyre *et al*., 2002b).

A més, aquest marc es va negociar precipitadament arran del referèndum –en qüestió de mesos–, de manera que a penes hi va haver ocasió d'analitzar del tot les conseqüències a llarg termini de transferir aquest risc fiscal. L'economia escocesa s'enfronta a problemes estructurals, com l'envelliment de la població i el declivi del petroli i el gas del mar del Nord, i tot això limita el creixement de la base impositiva.

Possibles reformes

Si Escòcia està pensant a introduir-hi reformes en el futur, algunes millores pràctiques poden servir d'ajuda. Les assignacions de despeses pluriennals per part del Govern britànic donarien a Escòcia més seguretat a l'hora de planificar anticipadament, i un calendari més previsible dels esdeveniments fiscals del Regne Unit milloraria l'elaboració pressupostària i el seu control. Uns acords fiscals més flexibles, orientats a abordar els reptes comuns, com l'envelliment de la població o el canvi climàtic, podrien ajudar els governs britànic i escocès a gestionar les pressions a llarg termini (Mitchell *et al*., 2025).

Amb tot, més enllà de les correccions tècniques, una major descentralització pot resultar políticament controvertida. Serà, sens dubte, objecte de debat a les eleccions al Parlament escocès de l'any vinent. Des del punt de vista econòmic, moltes de les competències més importants en matèria tributària i de despesa pública gestionades pels governs subnacionals en altres països europeus i de l'OCDE ja s'han transferit al Parlament escocès. Això inclou, especialment, algunes de les àrees més controvertides, com l'impost sobre societats, que és probable que es trobi amb algunes resistències, veient les inquietuds que suscita el mercat interior britànic. Mentrestant, la reivindicació perquè Escòcia exerceixi més control sobre la immigració –en particular, per abordar els reptes demogràfics– continua essent una qüestió políticament sensible i no resolta.

Conclusió

L'experiència d'Escòcia amb l'autonomia fiscal ofereix lliçons importants per a d'altres països. Si bé transferir les competències fiscals permet als governs subnacionals ajustar les seves polítiques a les necessitats locals, també els exposa a notables riscos econòmics i fiscals. Els responsables polítics han d'analitzar detingudament quina quantitat de risc transferir i quines eines es necessiten per gestionar-lo.

En darrera instància, la transferència fiscal ha permès a Escòcia dur a terme unes polítiques pròpies en matèria tributària, de benestar i de despesa en una àmplia àrea de responsabilitat, però també ha lligat molt el seu pressupost al seu acompliment econòmic relatiu. El cas escocès mostra que l'autonomia fiscal no és una solució senzilla, sinó que requereix un disseny detallat, una revisió constant i una comprensió comuna dels riscos i de les responsabilitats, en el marc d'una unió més àmplia.

REFERÈNCIES

Goudie, A.; Roy, G.; Waite, D. (2024): "Scotland's economy after 25 years of devolution". *Scottish Affairs*, 33(4): 381-405. Disponible a: doi.org/10.3366/scot.2024.0521.

McIntyre, S.; Mitchell, J.; Roy, G. (2022a): "Careful What you Wish for? Risk and Reward with Scottish Tax Devolution". *The Political Quarterly*, 93: 392-400. Disponible a: doi.org/10.1111/1467-923X.13174.

McIntyre, S.; Mitchell, J.; Roy, G. (2022b): "Fiscal devolution and the accountability gap: budget scrutiny following tax devolution to Scotland". *Regional Studies*, 57(7): 1380–1391. Disponible a: doi.org/10.1080/00343404.2022.2112166.

Mitchell, J.; McIntyre, S.; Roy, G. (2025): "Two cheers for Holyrood: devolution and dimensions of fiscal accountability." *British Politics*. Disponible a: doi.org/10.1057/s41293-025-00276-7.

Scottish Fiscal Commission (2024): *Scotland's Economic and Fiscal Forecasts: December 2024*. Edimburg: Scottish Fiscal Commission. Disponible a: https://fiscalcommission.scot/publications/scotlands-economic-and-fiscal-forecasts-december-2024/ (Data de lectura: 16 de març de 2025).

Scottish Government & UK Government (2016): *The agreement between the Scottish Government and the United Kingdom Government on the Scottish Government's fiscal framework*. Edimburg: Scottish Government. Disponible a: https://www.gov.scot/publications/fiscal-framework-agreement-between-scottish-uk-governments/ (Data de lectura: 16 de març de 2025).

Scottish Parliament Finance & Public Administration Committee (2025): *Report on the Scottish Budget 2024-*

25. SP Paper 662. Edimburg: Scottish Parliament. Disponible a: https://bprcdn.parliament.scot/published/FPA/2025/1/29/5cf34751-cca7-4ef4-8a6a-8d79a43fd322-1/FPAS062025R2.pdf (Data de lectura: 16 de març de 2025).

PEDRO PASCUAL ARZOZ
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA
UNIVERSIDAD PÚBLICA DE NAVARRA

El model de Conveni Econòmic de Navarra

Introducció

El règim fiscal i financer de la Comunitat Foral de Navarra (CFN) es regeix per un sistema de Conveni Econòmic, singular dins el sistema autonòmic espanyol, que té el seu fonament en raons històriques. El model proporciona a un territori dependent d'un Estat el màxim nivell d'autonomia financera. Així mateix, constitueix un exemple peculiar de federalisme fiscal en què el sentit del flux financer s'inverteix i és el Govern regional qui transfereix fons al Govern central. La Hisenda Foral de Navarra (HFN) recapta pràcticament tots els impostos i ha de contribuir a la Hisenda estatal amb una aportació econòmica per al sosteniment de les càrregues generals no assumides i dels mecanismes de solidaritat territorial (Aramburu, 2024). Als pressupostos de Navarra, l'aportació a l'Estat és la tercera partida i suposa prop del 12% de la despesa.

El Conveni Econòmic de 1990 és el primer que es va dissenyar i aprovar en el marc de la Constitució espanyola de 1978 i de la Llei orgànica 13/1982 de reintegració i amillorament del règim foral de Navarra (LORAFNA). A l'article 45, disposa que, en virtut del seu règim foral, l'activitat tributària i financera de Navarra es regularà pel sistema tradicional del Conveni Econòmic i, en conseqüència, garanteix la potestat tributària de Navarra i, per tant, la seva autonomia fiscal.

L'objectiu d'aquesta contribució sobre el sistema de finançament del règim foral de Navarra és oferir una explicació breu dels seus orígens, dels elements essencials del model financer definit al Conveni de 1990 i les seves actualitzacions posteriors.

Antecedents històrics

El règim peculiar de la HFN té l'origen en el Pacte-Llei de furs de Navarra del 16 d'agost de 1841, també anomenada *Llei paccionada*. Navarra va perdre sobirania en integrar-se a l'Estat unitari espanyol, però va possibilitar el manteniment d'una àmplia autonomia fiscal i pressupostària, i va establir un sistema d'aportació. El pacte economico-administratiu entre Navarra i el Govern espanyol de 1927 va ser el primer Conveni pròpiament dit. Reconeixia l'autonomia fiscal de Navarra per establir i gestionar el seu propi règim tributari, regulava les relacions tributàries amb l'Estat i, a més, elevava l'aportació a l'Estat. El Conveni següent s'acorda l'any 1941 i fixa un augment de l'aportació. El Conveni de 1969 modifica el model d'aportació de Navarra, establint una relació directa amb les competències tributàries convingudes, a més de mantenir una aportació fixa.

El Conveni Econòmic de 1990 s'emmarca en la disposició addicional primera de la Constitució espanyola, que empara i respecta els drets històrics dels territoris forals, i en la LORAFNA, norma equivalent a l'Estatut d'autonomia. Des de la seva aprovació, al llarg d'aquests 35 anys el Conveni ha estat modificat en vuit ocasions. Així, després de les actualitzacions dels anys 1993, 1998, 2003, 2007, 2015, 2022 i 2023, i l'última modificació ha estat aprovada recentment mitjançant la Llei 4/2025, publicada al BOE el 25 de juliol de 2025 (Parlament de Navarra, 8 maig de 2025).

Elements més rellevants que defineixen el règim fiscal i financer del model

Els trets principals que caracteritzen el sistema de Conveni es poden sintetitzar en: a) Navarra té potestat per mantenir, establir i regular el seu propi règim tributari; b) la major part dels recursos de la Hisenda Foral de Navarra (HFN) són ingressos derivats dels tributs convinguts i gestionats per ella; c) Navarra ha de contribuir amb una aportació per l'import de les càrregues no exercides, és a dir, per aquelles funcions de despesa que continua prestant l'Administració de l'Estat.

Capacitat normativa i harmonització tributària

El Conveni concedeix a la CFN àmplia autonomia normativa en matèria tributària. Tanmateix, aquestes teòriques àmplies

competències per "mantenir, establir i regular el seu propi règim tributari" són més limitades a la pràctica, per restriccions externes (Aramburu, 2024), com les limitacions legals que provenen dels tractats i dels convenis internacionals subscrits per l'Estat, per les normes de la Unió Europea (UE) i per altres derivades del marc jurídic de la Constitució, competències de l'Estat i l'amillorament. També disposa que, en l'exercici de la seva potestat, ha de respectar els criteris generals d'harmonització del règim tributari recollits a l'article 7 del Conveni. Així, la normativa tributària de la CFN: a) s'ha d'adequar a la Llei general tributària en terminologia i conceptes; b) ha de mantenir una pressió fiscal efectiva global equivalent a l'existent a la resta de l'Estat; c) ha de respectar i garantir la llibertat de circulació i establiment de persones i la lliure circulació de béns, capitals i serveis a tot territori espanyol, sense que es produeixin efectes discriminatoris, i d) ha d'utilitzar la mateixa classificació d'activitats economico-productives que en el territori comú. Respecte al criteri general d'harmonització tributària d'establir i mantenir una pressió fiscal efectiva global equivalent a l'existent a la resta de l'Estat, el Conveni no diu res sobre la noció de pressió fiscal que s'ha d'aplicar, de com s'ha de mesurar, de quins indicadors s'han de fer servir i en quins períodes, o de què s'ha d'entendre per efectiva, per global o per equivalent.

Actualment, la HFN gestiona nou impostos directes i setze d'indirectes. El Conveni atribueix capacitat normativa als impostos següents: impost sobre la renda de les persones físiques (IRPF), impost sobre el patrimoni, impost sobre societats, impost sobre successions i donacions, impost sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats, impost especial sobre determinats mitjans de transport (només en el tipus de gravamen) i els impostos sobre el joc presencial. Pel que fa als impostos indirectes i a l'impost sobre la renda dels no residents, la normativa tributària foral s'ha d'ajustar a l'estatal. A més, la CFN té competències normatives sobre els tributs locals, encara que els recaptin els ajuntaments.

Els punts de connexió són els criteris acordats per repartir el poder tributari per a cada impost entre l'Estat i Navarra. Tanmateix, no sempre els punts de connexió aconsegueixen un repartiment equitatiu de la recaptació entre territoris per a cadascun dels impostos i això justifica els ajustos financers posteriors[1]. El punt de connexió més conegut per a les persones físiques és el de la seva residència habitual i, per a les persones jurídiques, el domicili fiscal, però n'hi ha d'altres, com el lloc on es fan les operacions.

Metodologia per al càlcul de l'aportació econòmica

En el model del Conveni, és necessari articular un mecanisme que garanteixi l'equilibri financer vertical, entès com aquella situació en què els governs de cada nivell obtenen els recursos financers en correspondència amb les seves necessitats de despesa. Aquest mecanisme no és sinó l'aportació econòmica (Los Arcos, 1991). La metodologia de càlcul és idèntica a la del *cupo* basc. Així, per quantificar l'aportació de l'any base del quinquenni, el Conveni assenyala que, a partir del pressupost de despeses de l'Estat (PGE), sense incloure el d'altres organismes, s'ha de comprovar l'import de les partides de despeses corresponents a les càrregues assumides per Navarra i, amb la diferència, s'obté la despesa total de les càrregues no assumides. A aquesta quantia se li aplica un *índex d'imputació* per tal de determinar l'aportació íntegra, que és la contribució de Navarra al sosteniment de les despeses generals de l'Estat.

1 Com a conseqüència de compartir el poder fiscal les hisendes forals i l'estatal, es planteja la necessitat d'ajustar la recaptació pels impostos indirectes al consum convinguts de cada hisenda d'acord amb el nivell de consum final de cada territori. Així, el Conveni preveu un sistema d'ajustos amb l'Estat en la recaptació per IVA i impostos especials de fabricació sobre l'alcohol i begudes derivades, productes intermedis, cervesa, hidrocarburs, labors de tabac i envasos de plàstic no reutilitzables. L'objectiu és assegurar que el repartiment de les recaptacions sigui en funció del consum relatiu dels territoris respectius. La quantia estimada és el resultat d'aplicar la fórmula establerta al Conveni i el mètode de determinació de l'ajust acordat per la Comissió Coordinadora. D'acord amb això, l'Estat ha de transferir diners a la CFN o, a la inversa, si l'ajust resulta negatiu. Les quantitats resultants d'aquests ajustos suposen, per a Navarra, més del 20% dels ingressos tributaris.

Es consideren càrregues de l'Estat no assumides per Navarra les despeses que l'Estat presta arreu del territori nacional perquè són de la seva competència exclusiva i d'altres despeses estatals que Navarra no presta perquè no n'ha assumit les competències, o bé perquè no s'han efectuat les transferències d'aquests serveis i els presta l'Estat. A més, el Conveni també inclou les quanties amb què es dota el Fons de Compensació Interterritorial (FCI), les transferències o subvencions que figuren als PGE a favor d'ens públics, sempre que les competències que exerceixen no siguin exercides per la CFN, i els interessos i les quotes d'amortització de tots els deutes de l'Estat (Domínguez, 2019).

A l'*aportació íntegra*, se li resten les *compensacions* dels ingressos obtinguts per l'Estat que s'atribueixen a Navarra per tributs no convinguts, per altres ingressos no tributaris i per dèficit als PGE. L'import a restar d'aquestes compensacions és el resultat d'aplicar l'*índex d'imputació* a les quanties pressupostades corresponents a aquests ingressos en els PGE. Així, la diferència entre l'aportació íntegra i aquestes compensacions dona lloc a l'*aportació neta de l'any base* que fa la CFN a l'Estat.

L'*índex d'imputació* és el percentatge que Navarra aporta al sosteniment de les càrregues generals de l'Estat i és alhora el percentatge que participa en els tres conceptes de compensacions. L'índex d'imputació es va fixar l'any 1990 en l'1,6% i es manté inalterat. Se situa molt a prop del percentatge de renda de l'1,69% de mitjana per al període 2015-2020, mentre que el percentatge de població és de l'1,39%.

El mecanisme automàtic previst per a l'actualització de l'*aportació neta provisional* per als anys restants del quinquenni es determina multiplicant l'aportació neta de l'any base per un *índex d'actualització provisional*. Aquest índex és el quocient entre la previsió d'ingressos per tributs convinguts amb Navarra del pressupost d'ingressos de l'Estat de

Pressupostos despeses Estat
– Càrregues assumides
= Càrregues no assumides
**Índex d'imputació*
=Aportació íntegra
– Compensacions:
-Tributs no convinguts
-Ingressos no tributaris
-Dèficit
= Aportació neta any base

l'exercici a què es refereixi l'aportació neta provisional, i els ingressos previstos per l'Estat, en els mateixos impostos, a l'any base del quinquenni.

Òrgans del Conveni

Per a la negociació del Conveni de 1990, el Govern de Navarra va crear una Comissió Negociadora, integrada per membres dels grups polítics amb representació al Parlament de Navarra. Sorprenentment, ni la LORAFNA ni el Conveni Econòmic van preveure ni van regular aquest instrument tan pràctic. El Conveni de 1990 estableix una única *Comissió Coordinadora*, que és concebuda com a bilateral amb l'Estat. La seva composició és paritària, amb sis representants de cadascuna de les dues administracions, i és dissenyada per propiciar l'entesa i la cooperació en qüestions relacionades amb l'aplicació i la interpretació del Conveni. De les competències assignades, algunes s'han mantingut intactes, d'altres s'han corregit i se n'hi han afegit de noves. De les que s'han mantingut, la més important és determinar l'aportació econòmica, tant de l'any base com dels anys restants de cada quinquenni. La Llei 22/2022 va introduir canvis en algunes competències, com ara l'establiment del mètode per a la quantificació i liquidació dels ajustos per impostos indirectes i directes que es poguessin establir i la determinació de l'índex d'imputació. Finalment, el Conveni també regula una *Junta Arbitral*, que està integrada per tres membres, experts de prestigi reconegut en matèria tributària o d'hisenda, designats pel Ministeri d'Hisenda i pel Departament d'Hisenda del Govern de Navarra. Aquesta junta ha de resoldre, entre d'altres assumptes, conflictes i discrepàncies interpretatives en l'aplicació dels punts de connexió entre una administració i l'altra, i sobre la domiciliació dels contribuents.

Avantatges i desavantatges del sistema de finançament de règim foral

En comparació amb la provisió centralitzada, si hi ha diversitat entre territoris, la descentralització fiscal permet ajustar millor l'oferta de béns i serveis públics a les necessitats i preferències de cada jurisdicció, promovent guanys de benestar (Oates, 1977). Per tant, la descentralització de l'ingrés seria la conseqüència lògica del resultat del *teorema de descentralització* per garantir la rendició de comptes. Per això, els guanys potencials de la descentralització dels impostos estaran relacionats amb el seu paper com a instrument de finançament de la despesa. A més, la descentralització pot fomentar l'experimentació en el disseny de les polítiques públiques, promovent la innovació i el progrés tècnic (Oates, 1999). En aquest sentit, un dels avantatges de la descentralització és que permet la comparació i experimentació pel costat de les despeses, però també pel costat dels ingressos.

El sistema de finançament de les comunitats autònomes a Espanya és asimètric tant pel costat de les despeses com pel dels ingressos. Per tant, una qüestió que suscita interès són els pros i els contres del sistema foral en relació amb el sistema comú. La CFN té uns nivells de despesa pública per càpita en béns i serveis públics (educació, sanitat i serveis socials) elevats i el sistema de Conveni presenta alguns avantatges financers i fiscals. La competència fiscal és més àmplia que la de la resta de comunitats i, fins i tot, que la Hisenda estatal. Actualment, la HFN gestiona, inspecciona i recapta nou impostos directes i setze d'indirectes. Per tant, una part substancial de la despesa pública de Navarra es finança amb impostos pagats pels contribuents residents al seu territori. Aquesta major corresponsabilitat fiscal permetrà ajustar millor els ingressos del Govern de Navarra als nivells de despesa que considera òptims, i frenarà expansions ineficients de la despesa pública, contribuint així a racionalitzar les polítiques de despesa i a reduir el nivell d'endeutament. Per tant, un avantatge rellevant del model de Conveni és que dona a la CFN més autonomia financera i *corresponsabilitat fiscal* que a les comunitats de règim comú.

El Conveni li atorga una capacitat normativa limitada en els impostos directes, mentre que la normativa tributària foral s'ha d'ajustar a l'estatal en els impostos indirectes i en l'impost sobre la renda dels no residents. La major capacitat de decisió i de recaptació de la CFN resulta beneficiosa des de la perspectiva dels principis d'autonomia i responsabilitat financera. En aquest sentit, un altre potencial avantatge de descentralitzar els impostos és que pot millorar la gestió tributària, perquè aquests resulten més visibles pels contribuents, cosa que en reforça la corresponsabilitat i en millora el compliment fiscal. Tanmateix, la globalització econòmica ha reduït aquest avantatge de la HFN, acabant amb la proximitat del fet imposable.

Un altre possible avantatge es podria derivar del fet d'aprofitar correctament la capacitat fiscal, aplicant una pressió fiscal efectiva global no inferior a l'existent a la resta de l'Estat i sempre que la capacitat normativa no s'utilitzi per fer-se la competència fiscal. En particular, un potencial efecte addicional basat en una major eficiència en la gestió tributària pot permetre augmentar la recaptació per finançar, per exemple, més polítiques redistributives. Així, atesa la capacitat normativa diferent en l'IRPF de què disposen les comunitats de règim comú i foral, Esteller-Moré (2021) observa una menor discrepància per a Navarra entre els tipus impositius reals i els òptims i, a partir dels tipus marginals reals, també mostra unes preferències redistributives més intenses a Navarra que a les altres comunitats. Per contra, un

risc potencial que cal prendre en consideració és la utilització estratègica de la capacitat normativa en impostos convinguts, com l'impost de societats, ja sigui amb tipus impositius més baixos, deduccions i desgravacions fiscals, etc., per fer-se la *competència fiscal nociva* entre jurisdiccions. Això pot portar a una assignació de Pareto inferior a Navarra i que totes les jurisdiccions acabin estant pitjor.

D'altra banda, la coexistència de diverses hisendes tributàries, unes de forals i altres de territori comú, dins del mateix territori requereix establir unes regles per determinar amb precisió com repartir o atribuir els subjectes passius o els fets imposables. Aquestes regles o punts de connexió no sempre assoleixen el seu objectiu i, a vegades, plantegen conflictes d'interpretació.

Un altre avantatge potencial es deriva del propi disseny del sistema foral, que és un sistema de base territorial, en què la CFN manté la recaptació dels seus impostos i contribueix a l'Estat amb una aportació econòmica que no depèn dels recursos que hagi ingressat, sinó de la quantia de despeses (càrregues no assumides) fixada als PGE. Per tant, a més renda de Navarra, més capacitat financera tindrà, la qual cosa es traduirà en més recursos per càpita. Per contra, la CFN, en ser una economia petita i molt oberta, és molt sensible a qualsevol canvi de cicle econòmic o de comportament de l'economia navarresa o de les grans empreses. En aquest sentit, es considera que el model de Conveni és un sistema de *risc unilateral*, en què Navarra assumeix tot el risc de la recaptació tributària, sense possibilitat d'ajuda externa. Això obliga la HFN a ser més eficient en la gestió tributària i pressupostària, amb l'incentiu que, com més grans siguin la recaptació i la repressió del frau fiscal, més ingressos obtindrà.

Tanmateix, el possible inconvenient derivat de la descentralització de la gestió d'alguns impostos, com l'impost sobre societats o l'IVA, és que pot obligar les empreses a presentar declaracions a la Hisenda de l'Estat i a la HFN. Això pot provocar un augment de la pressió fiscal indirecta de les empreses i, si no hi ha prou cooperació entre les administracions tributàries, pot obrir vies d'evasió i elusió fiscal.

Reptes i possibles reformes

Una característica del sistema de Conveni, en aquests 184 anys, és la seva gran capacitat d'adaptació. Està molt arrelat a Navarra; no és previsible que s'elimini, i s'ha consolidat la idea de necessitat de *pacte* entre administracions per a qualsevol modificació futura. Tanmateix, fins ara pateix per manca d'informació pública detallada, i cap de les administracions implicades ha ofert dades concretes que en permetin l'estudi i l'anàlisi. Des de la literatura sobre la hisenda, també ha rebut crítiques per la seva opacitat i pels seus resultats financers, que es consideren poc raonables (De la Fuente, 2022). Així doncs, cal fer un exercici de transparència; publicar-ne una informació exhaustiva, comprensible i accessible, i divulgar-ne els acords. Respecte a les possibles reformes del Conveni, aquestes s'haurien d'emmarcar en un debat més ampli sobre la reforma que necessita el sistema de finançament autonòmic i, en particular, com connectar el model de finançament de les comunitats de règim comú i foral. A més, el principi d'equilibri financer vertical estarà present en qualsevol modificació del marc competencial del Conveni. Sense qüestionar l'existència del model de Conveni Econòmic i els seus elements nuclears, se n'avancen alguns reptes que cal abordar.

La metodologia de càlcul de l'aportació econòmica és millorable, però delimitar i valorar les competències compartides que Navarra i l'Estat exerceixen *de facto* no és un exercici senzill. Per fer-ho, es necessita més transparència i informació en les dades de base per calcular els paràmetres, les magnituds pressupostàries, els ajustos i les compensacions.

La bilateralitat dels models de conveni i concert fa que el territori de la Comunitat Autònoma Basca sigui per a Navarra igual que el territori de règim comú, i viceversa, cosa que genera problemes de harmonització tributària que cal resoldre. A més, el disseny separat de les juntes arbitrals del conveni i del concert provoca col·lisió de competències. Per resoldre aquests problemes, cal avançar en les relacions horitzontals per millorar els punts de connexió, les normes harmonitzadores i la coordinació entre totes les hisendes. La HFN s'enfronta a grans reptes en la gestió tributària; cal cooperar entre les administracions tributàries i continuar aprofundint en la lluita contra el frau fiscal.

D'altra banda, la globalització i la transformació de l'economia, i la planificació fiscal i financera, són alguns dels reptes més rellevants de la HFN, en ser una hisenda petita. Així mateix, s'observen mancances i dificultats en les regles d'harmonització tributària. Els punts de connexió es veuen afectats per la globalització econòmica i la noció clàssica definida al Conveni esdevé arcaica. Els fluxos financers d'aquesta interdependència econòmica introdueixen nous fets imposables, nous subjectes passius i operacions que requereixen donar noves respostes. Un altre aspecte preocupant de la globalització és l'enginyeria fiscal, que desborda les fronteres, i, en conseqüència, s'exigeix als sistemes fiscals coordinació i harmonització, amb l'objectiu que la recaptació impositiva s'adreci a la hisenda on es realitzen els fets imposables. Així doncs, la importància de les empreses multinacionals i la seva planificació agressiva, la competència fiscal nociva entre països i jurisdiccions fiscals, el desenvolupament del comerç electrònic i la prestació de serveis a través d'internet són reptes que preocupen la HFN.

Finalment, una qüestió que el sistema actual de finançament de les comunitats autònomes no ha resolt satisfactòriament és l'encaix entre el model de finançament de les comunitats de règim comú i foral en matèria d'anivellament o solidaritat interterritorial. En aquest sentit, l'aportació no inclou explícitament una contribució a la redistribució interregional. El Conveni de 1990 només esmenta el FCI entre les càrregues no assumides i no s'ha modificat fins

ara, mentre que l'anivellament interterritorial s'ha canalitzat per altres vies i no conté un tractament detallat d'aquesta qüestió. Una solució podria ser incorporar al pressupost de despeses corresponent a les càrregues no assumides una determinada quantitat de contribució a la solidaritat interregional. En aquest sentit, i considerant l'actual sistema de finançament de règim comú, De la Fuente (2022) proposa "la inclusió explícita de l'aportació de l'Estat a l'anivellament interterritorial entre les càrregues no assumides i, a més, la incorporació de les comunitats forals a un mecanisme general d'anivellament horitzontal, en condicions d'igualtat amb les comunitats de règim comú que tenen uns nivells similars de renda i capacitat fiscal". En conseqüència, és raonable pensar que aquest buit en la Llei del Conveni s'ha de resoldre amb una regulació explícita de la contribució foral als mecanismes d'anivellament interterritorial.

Respecte a les possibles actualitzacions, la més recent es va aprovar al Parlament de Navarra el 8 maig de 2025. Les modificacions de 22 articles del Conveni Econòmic entre l'Estat i Navarra afecten dos tipus de normes: les relacionades amb l'harmonització tributària i les relacions financeres. Els acords es focalitzen en l'àmbit de la gestió, la inspecció i la recaptació, per part de Navarra, de dos nous gravàmens: l'impost complementari per garantir un mínim global d'imposició sobre els grups multinacionals i nacionals de gran magnitud i l'impost sobre el marge d'interessos i comissions de determinades entitats financeres. A més, altres canvis tenen a veure amb l'ampliació de la competència normativa per a Navarra en l'impost sobre la renda dels no residents, l'elevació de 10 a 12 milions d'euros del volum d'operacions per tributar en una xifra relativa en l'impost sobre societats i l'IVA, i també en l'impost sobre activitats de joc, o l'aplicació del règim de diferiment de l'ingrés de l'IVA a la importació per a les empreses de Navarra. L'acord també recull un nou ajust fiscal de l'impost especial de fabricació sobre els líquids per a cigarretes electròniques i altres productes relacionats amb el tabac.

REFERÈNCIES

Aramburu Urtasun, M. (2024): *Convenio / Concierto: el sistema financiero y tributario de las Haciendas Forales*. Institut Basc d'Administració Pública. Govern Basc.

De la Fuente, A. (2022): "Sobre el Sistema de Financiación Foral vasco y navarro: notas para un debate necesario". *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics, 242,* 53-90.

Domínguez, M. (2019): "La aportación económica: metodología y fijación para el año 2015". *Jornada: Convenio Económico Navarra-Estado. Origen, implicaciones y futuro,* p. 106-129. Pamplona: Govern de Navarra.

Esteller-Moré, A. (2021): "Imposición óptima y descentralización fiscal: el caso del IRPF". *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research,* 49, 29-44.

Los Arcos, B. (1991): "La financiación de Navarra. El modelo de Convenio Económico". *Revista de Economía Pública,* 13, 167-189.

Oates, W. E. (1977): *Federalismo Fiscal.* Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.

Oates, W.E. (1999): "An Essay on Fiscal Federalism". *Journal of Economic Literature*, 37, 1120-1149.

MAITE VILALTA
UNIVERSITAT DE BARCELONA (UB)
INSTITUT D'ECONOMIA DE BARCELONA (IEB)

El futur model de finançament de la Generalitat de Catalunya: singularitat, responsabilitat fiscal i equitat

Els antecedents

Actualment a l'Estat espanyol hi ha dos models de finançament autonòmic: el de règim foral, que és el que tenen el País Basc i Navarra, emparat per la pròpia Constitució, i el model de règim comú, que és el que tenen les quinze comunitats autònomes (CA) restants, entre les quals hi ha Canàries, que disposa d'un règim econòmic i fiscal del qual la Constitució reconeix les peculiaritats.

Ambdós models, el foral i el de règim comú, són clarament diferents, tant en la seva concepció com en els resultats (Zubiri, 2003). La singularitat del règim foral es basa, fonamentalment, en el principi d'autonomia fiscal i financera; és el que es coneix com un "model via ingrés", en què els governs obtenen els recursos per finançar els serveis que presten als seus ciutadans directament dels tributs que aquests els paguen. En canvi, el model de règim comú està definit sobre la base de càlcul de les necessitats de despesa dels governs autonòmics, de manera que la peça fonamental del model esdevé la variable de repartiment dels recursos (és el que es coneix com a "model via despesa"). En aquest cas, els ingressos de què acaben disposant els governs no estan en relació amb la seva capacitat fiscal, és a dir, amb els ingressos procedents dels tributs que els paguen els seus ciutadans, i això contribueix a una manca de responsabilitat fiscal d'aquests governs. Aquest model, el de les CA de règim comú, s'ha anat configurant a partir dels diferents acords que sobre aquesta matèria s'han produït al llarg dels anys.

Un cop superat un primer període transitori (1980-1986), el model s'ha revisat (reformat) en diverses ocasions seguint, durant uns quants anys, una seqüencia temporal quinquennal (1987-1991, 1992-1996, 1997-2001). L'any 2001, es va tancar el model, i ni tan sols se'n van incorporar mecanismes de revisió i actualització. No obstant això, l'entrada en vigor de la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya l'any 2006 va propiciar la negociació d'un nou model de finançament que va ser generalitzat a la resta de CA de règim comú en un acord del 2009 (Vilalta, 2021). Aquest model és el que està vigent actualment i no ha estat revisat, tal com estava previst que es fes, al cap de 5 anys.

Es tracta d'un model configurat en tres vies d'obtenció dels recursos: una cistella de tributs el rendiment dels quals ha estat cedit parcialment o totalment pel Govern central a les CA; un mecanisme d'anivellament (el Fons de Garantia dels Serveis Públics Fonamentals), i tres fons addicionals d'ajustament (Fons de Suficiència, Fons de Competitivitat i Fons de Cooperació). Les principals mancances d'aquest model són: la insuficiència de recursos (s'ha trencat l'equilibri vertical a favor del Govern central), la falta d'autonomia fiscal dels governs autonòmics (poca capacitat normativa i de gestió sobre els tributs que els han estat cedits), els resultats erràtics i poc justificables, des d'un punt de vista equitatiu; el mal funcionament dels mecanismes de coordinació tècnica i institucional, i la poca transparència i visibilitat que té per a la ciutadania (Bosch, Vilalta, 2023).

[L'any 2017, el Ministeri d'Hisenda va encarregar a un grup d'experts l'elaboració d'una proposta sobre la reforma del model (Ministeri Hisenda, 2017). Aquest grup va estar integrat per representants del propi Ministeri i un representant nomenat per cadascun dels governs autonòmics. Catalunya no hi va participar. L'informe elaborat per aquell grup d'experts conté amplis consensos sobre unes línies de reforma que difereixen del que ara, uns anys després, s'ha expressat des de Catalunya a través d'un nou pacte sobre aquesta matèria. Queda clar que les preferències són clarament diferents (Bosch, Lago, Vilalta, 2022).]

Un nou pacte en matèria de finançament de la Generalitat de Catalunya

El mes d'agost del 2024, dues forces polítiques, el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC) i Esquerra Republicana de Catalunya (ERC),van signar un pacte que va fer possible la investidura del Sr. Salvador Illa (PSC) com a president de la Generalitat de Catalunya. Aquest pacte inclou un

acord sobre el finançament de la Generalitat que es basa, fonamentalment, en tres punts: a) la Generalitat gestionarà tots els impostos pagats a Catalunya a través de l'Agència Tributària de Catalunya, que serà la responsable de recaptar-los, liquidar-los, gestionar-los i inspeccionar-los; b) una proporció d'aquests impostos, d'acord amb els percentatges que es determinin, correspondrà a l'Estat, per fer front als serveis que aquest presta a Catalunya, i c) la Generalitat contribuirà a la solidaritat amb les altres CA, de manera que aquestes puguin prestar un nivell de serveis similar fent un esforç fiscal similar, respectant el principi d'ordinalitat.

A més d'aquests tres punts que defineixen l'estructura del model pactat, cal destacar els següents aspectes que també queden recollits en l'acord: a) El nou model ha de permetre un augment substancial de la capacitat normativa de la Generalitat de Catalunya sobre els tributs, en coordinació amb el Govern central i la Unió Europea. b) No es tracta de reformar l'actual model de finançament de règim comú, sinó de canviar-lo sobre la base d'un nou paradigma basat en la singularitat i la bilateralitat. És un model bilateral de relació amb l'Estat (a través de la Comissió Mixta d'Afers Econòmics i Fiscals Estat-Generalitat), compatible amb la participació de la Generalitat als òrgans multilaterals quan la naturalesa o l'àmbit dels acords ho exigeixin. c) Es preveu una implementació gradual del nou model, la formalització del qual s'ha de materialitzar durant el primer semestre del 2025; l'Agència Tributària de Catalunya ha d'anar assumint progressivament la gestió dels diferents tributs, començant per l'IRPF (2026); el model s'anirà desplegant d'acord amb un calendari pactat i s'impulsaran les modificacions legals que corresponguin. d) Es tracta, bàsicament, del model contingut en el text de l'Estatut d'autonomia de Catalunya aprovat l'any 2005 pel Parlament de Catalunya amb un amplíssim consens.

Algunes consideracions en relació amb el nou model pactat a Catalunya

- Amb aquest nou model, Catalunya pretén, principalment, en primer lloc, assumir una responsabilitat més gran sobre els ingressos de la Generalitat i, en segon lloc, fer més transparent i "raonable" la seva aportació al finançament dels serveis prestats per l'Administració central a Catalunya, així com a la resta de governs autonòmics en concepte d'equitat. Es tracta, doncs, d'un model basat en el principi d'autonomia fiscal i financera que permeti a la Generalitat finançar els serveis que presta als seus ciutadans amb els tributs que li paguen, fent compatible aquesta autonomia amb un principi d'equitat (vertical i horitzontal). Es tracta, doncs, d'un model que es fonamenta en els principis bàsics del federalisme fiscal. El mateix text de l'acord en fa referència quan diu que el nou model ha de permetre l'aprofundiment de l'autogovern de Catalunya compatible amb el fet d'avançar cap a un model tributari veritablement federal.

- Un model d'aquestes característiques pot ser aplicat només per a Catalunya, de manera que, tal com passa al Quebec (dins un estat federal) o Escòcia (dins un estat unitari), disposaria d'un model diferent de la resta, tal com descriuen Joanis i Roy en aquest mateix *IEB Report*. Tal com passa també en aquests països, les preferències i els desitjos d'autogovern dels ciutadans d'aquests territoris són diferents dels de la resta. Només atenent i reconeixent aquestes diferències es pot resoldre un conflicte d'aquestes característiques. Es tracta d'acceptar que hi ha heterogeneïtat i això comporta haver de trobar un equilibri entre bilateralitat i multilateralitat.

- Ara bé, tal com ja ha succeït en el passat, la proposta que neix a Catalunya podria acabar generalitzant-se a la resta de CA, si així ho desitgen, almenys pel que fa a l'estructura essencial que defineix el model (les parets mestres), deixant només per a Catalunya algunes especificitats rellevants (per exemple, la gestió i administració dels tributs). Cal tenir present que el model actual requereix ser revisat i és urgent fer-ho per al bé totes les CA, sobretot per a aquelles que en resulten clarament infrafinançades. La reforma podria anar en paral·lel, i fins i tot seria desitjable que així fos.

- S'haurà d'esperar conèixer la concreció i el funcionament de les peces que permetran posar en funcionament aquest model, per poder quantificar-ne els resultats. És a dir, caldrà concretar com es quantifica (amb quina metodologia) l'aportació de Catalunya a les despeses de l'Administració central i a l'anivellament.

- Atès que el model pactat es basa en el que contenia el text estatutari aprovat pel Parlament l'any 2005, es podria afirmar que el pacte recull les aspiracions que tenia aleshores Catalunya en matèria de finançament abans que el text acabés essent modificat (a la baixa) per les Corts Generals espanyoles i donés lloc al text que finalment fou aprovat i referendat l'any 2006.

- El model pactat no té res a veure amb dos dels pilars que defineixen i sustenten el model de finançament de les CA forals: disposició del 100% del rendiment de tots els tributs i el "*cupo*". El model pactat a Catalunya no té ni una cosa ni l'altra; per tant, tècnicament no és ni el concert del País Basc ni el conveni de Navarra.

- Tampoc no es tracta d'un model confederal, atès que, tal com preveu la Constitució espanyola, la sobirania fiscal (el poder tributari originari) està en mans del Govern central i, en cas de materialitzar-se el nou pacte, així continuaria essent. Si es generalitzés la proposta catalana, s'avançaria cap a un escenari veritablement federal, molt probablement asimètric.

REFERÈNCIES

Bosch, N.; Vilalta, M. (2023): *Models de finançament. Una immersió ràpida.* Edicions Tibidabo, Barcelona.

Bosch N.; Vilalta, M.; Lago, I. (2022): "Escenarios para la reforma del sistema de financiación de las CC.AA. españolas: entre los principios técnicos y las preferencias políticas". *Revista de Estudios Políticos*, n. 197, p. 32.41.

Ministerio de Hacienda (2017): *Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Local*. Madrid.

Zubiri, I. (2003): "Una anàlisi dels sistemes forals i la comparació d'aquests amb el sistema comú de finançament de les CA". *Nota d'Economia*, n. 75. Generalitat de Catalunya.

Vilalta, M. (2021): "El modelo de financiación de la Generalitat de Cataluña: Una guía para entender qué ha pasado, dónde estamos y dónde podríamos estar mañana". En: Almeda, P. (ed.), Cataluña-España: ¿del conflicto al diálogo político? Madrid: Libros de la Catarata, p. 304-315.

Autors

Marta Espasa

És llicenciada i doctora en Ciències Econòmiques i Empresarials per la Universitat de Barcelona (UB) (Premi Maspons i Anglasell del Patronat Català Pro Europa–Generalitat de Catalunya). Actualment, és professora titular d'Economia a la UB, membre de l'Institut d'Economia de Barcelona (IEB) i coordinadora del Màster en Comptabilitat i Fiscalitat de la mateixa universitat. En l'àmbit institucional, ha exercit com a directora general de Tributs i Joc (2016-2018) i com a secretària d'Hisenda de la Generalitat de Catalunya (2018-2024). També ha estat membre del Consell Assessor per a la Reactivació Econòmica de Catalunya (CAREC) i de diversos grups d'experts encarregats de l'elaboració de la balança fiscal de Catalunya. La seva recerca se centra en l'economia pública, el federalisme fiscal i la fiscalitat. És autora de nombrosos articles a revistes científiques, així com de llibres i capítols de llibre.És especialista en economia pública, finançament autonòmic i local i fiscalitat. Ha participat en nombrosos projectes de recerca; ha publicat articles a diferents revistes científiques; és coautora d'una dotzena de llibres i autora de més de 30 capítols de llibre.

Alejandro Esteller-Moré

És llicenciat i doctor en Economia per la Universitat de Barcelona (UB), Premi extraordinari i Premi José Manuel Blecua del Consell Social de la UB, i màster en Economia (Leatherland Book Prize) per la Universitat d'Essex (Regne Unit). És catedràtic d'Economia de la UB, investigador i codirector del programa de recerca de l'IEB en Anàlisi de Sistemes Impositius. La seva recerca s'ha publicat, entre d'altres revistes, a Regional Science and Urban Economics, International Tax and Public Finance, Economics Letters, el Journal of Public Economics, Kyklos, la Review of Income and Wealth, el National Tax Journal o Fiscal Studies. Ha dirigit el projecte per a l'estimació del tax gap dels impostos cedits a Catalunya per a diversos anys i ha participat en l'estudi dels factors determinants del VAT gap encarregat per la Comissió Europea. És editor associat del Journal of Regional Research/Investigaciones Regionales i coeditor executiu d'Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública, i ha estat copresident dels Encuentros de Economía Pública (2024-2025).

Marcelin Joanis

És catedràtic i director del Departament d'Economia de la Universitat de Mont-real. Actualment, és director en funcions del Michael D. Penner Institute on ESG. És l'investigador principal en finances públiques del Center for Interuniversity Research and Analysis on Organizations (CIRANO), on va finalitzar un mandat de cinc anys com a vicepresident de Recerca. El seu programa de recerca se centra en l'economia política de les finances públiques i en el federalisme fiscal. Exerceix, regularment, d'expert extern del Banc Mundial i auditor general del Quebec, i ha estat economista de Finance Canada i de la Comissió del Quebec sobre el desequilibri fiscal (2001-2002). Ha publicat a revistes acadèmiques com el Journal of Development Economics, Fiscal Studies, Public Choice, Economics of Governance, la Public Finance Review i Economics and Politics. És doctor en Economia per la Universitat de Toronto.

Pedro Pascual Arzoz

És llicenciat en Ciències Econòmiques per la Universitat del País Basc i doctor en Economia per la Universitat Pública de Navarra (UPNA). Actualment, és catedràtic d'Economia Aplicada a la UPNA i investigador de l'Institute for Advanced Research in Business and Economics (INARBE). Prèviament, va treballar a les universitats de La Laguna i Saragossa. Ha estat degà de la Facultat de Ciències Econòmiques i director del Departament d'Economia de la UPNA. Els seus treballs s'han centrat en l'estudi dels processos de creixement i desigualtat interregional, la descentralització fiscal, la distribució de fons, l'eficiència i l'endeutament dels governs locals, l'eficiència recaptatòria dels sistemes fiscals i el compliment fiscal. La seva recerca s'ha publicat, entre d'altres revistes, al European Journal of Political Economy, Health Economics, Socio-Economic Planning, Regional Studies, el Journal of Policy Modeling, Public Choice, Spatial Economic Analysis o Urban Studies. Premi de Recerca 2009 de la UPNA a la trajectòria investigadora en les àrees de ciències socials, jurídiques i econòmiques. També ha rebut, junt amb tres investigadors més, el Premi Martín de Azpilicueta de recerca del Govern de Navarra per l'estudi de l'eficiència econòmica dels municipis de Navarra

Graeme Roy

És subdirector adjunt i cap de l'Adam Smith Business School de la Universitat de Glasgow. Ha estat alt funcionari del Govern escocès, on fou director de la Unitat Política del Primer Ministre. Ha estat director del Fraser of Allander Institute –el centre independent de recerca econòmica més destacat d'Escòcia– i director d'Economia de la Universitat de Strathclyde. L'any 2022, Graeme fou nomenat president de la Comissió Fiscal escocesa, l'organisme independent de previsió econòmica i fiscal d'Escòcia. És membre electe de la Royal Society of Edinburgh. La seva recerca se centra en la descentralització fiscal i la política econòmica, centrada especialment en l'experiència del Regne Unit.

Maite Vilalta Ferrer

És doctora en Economia i professora titular del Departament d'Economia de la Universitat de Barcelona (UB). Imparteix la seva docència a la Facultat d'Economia i Empresa de la UB i al Màster Interuniversitari de Gestió Pública (UAB-UB-UPF). És autora de diversos estudis sobre el federalisme fiscal i la problemàtica de les hisendes autonòmiques i locals. Professora visitant de la McGill University (Montreal, Canadà, 2013). És directora del Màster en Hisenda Autonòmica i Local (UB) i codirectora de l'Observatori de Federalisme Fiscal de l'Institut d'Economia de Barcelona. És membre del grup d'experts per al disseny i la implementació d'un nou model de finançament singular per a la Generalitat de Catalunya. Ha estat vicerectora d'Igualtat i Acció Social i secretària general de la UB. Ha publicat en revistes com *Hacienda Pública Española,* la *Revista de Estudios Políticos i Publius: The Journal of Federalism*.

Editorial Board: Núria Bosch (Director), Alejandro Esteller-Moré, Matteo Gamalerio

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

Design and graphic production: EPA Disseny S.L.

Translation: Gabriel Genescà Dueñas, Kari Eliza Friedenson Olsen

Consejo de redacción: Núria Bosch (Directora), Alejandro Esteller-Moré, Matteo Gamalerio

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

Diseño y producción gráfica: EPA Disseny S.L.

Traducción: Gabriel Genescà Dueñas, Kari Eliza Friedenson Olsen

Consell de redacció: Núria Bosch (Directora), Alejandro Esteller-Moré, Matteo Gamalerio

Coordinació i Supervisió: Institut d'Economia de Barcelona (IEB)

Disseny i producció gràfica: EPA Disseny S.L.

Traducció: Gabriel Genescà Dueñas, Kari Eliza Friedenson Olsen

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)