

# ESCENARIOS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN ESPAÑA: ENTRE LOS PRINCIPIOS TÉCNICOS Y LAS PREFERENCIAS POLÍTICAS

Scenarios for the reform of regional financing in Spain: Between technical principles and political preferences

**NÚRIA BOSCH**

Universitat de Barcelona  
nbosch@ub.edu

**MAITE VILALTA**

Universitat de Barcelona  
mvilalta@ub.edu

**IGNACIO LAGO**

Universitat Pompeu Fabra  
ignacio.lago@upf.edu

## *Cómo citar/Citation*

Bosch, N., Vilalta, M. y Lago, I. (2022).

Escenarios para la reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas en España: entre los principios técnicos y las preferencias políticas.

*Revista de Estudios Políticos*, 197, 233-259.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.197.08>

## **Resumen**

En este artículo se examina el sistema de financiación de las comunidades autónomas en España desde la economía y la ciencia política. Tras definir los principios básicos del federalismo fiscal y su relación con las preferencias políticas de los ciudadanos, discutimos los problemas del modelo vigente y sus posibles reformas en tres escenarios de federalismo débil, moderado y potente. El sistema de financiación autonómico en España se compara con el de cuatro países federales: Alemania, Canadá, EE. UU. y Suiza. Se adopta una perspectiva propositiva dirigida a la formulación de recomendaciones políticas.

**Palabras clave**

Autonomía; comunidades autónomas; descentralización; federalismo; sistema de financiación autonómico.

**Abstract**

In this article the system of regional financing in Spain is examined. After defining the basic principles of fiscal federalism and its relationship with citizens' political preferences, we discuss the limitations of the current model and the possible reforms under three scenarios of weak, intermediate and strong federalism. The system of regional financing in Spain is compared to that of four federal countries: Germany, Canada, US and Switzerland. A propositional perspective is adopted in order to make some policy recommendations.

**Keywords**

Autonomy; autonomous communities; decentralization; federalism; system of regional financing.

## SUMARIO

---

I. INTRODUCCIÓN. II. EL MODELO ACTUAL DE FINANCIACIÓN DE LAS CC.AA.: 1. Breve descripción del modelo. 2. Análisis crítico del modelo: 2.1. *La autonomía financiera*. 2.2. *El equilibrio vertical*. 2.3. *La equidad horizontal*. 2.4. *La estabilidad del modelo*. 2.5. *La coordinación*. 2.6. *La transparencia*. 2.7. *La lealtad institucional*. 2.8. *El grado de aceptación del modelo: adaptación a las preferencias de los ciudadanos*. III. ANÁLISIS COMPARADO DE LOS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN: 1. La autonomía tributaria en el sistema comparado. 2. La nivelación de los recursos en el sistema comparado. IV. ESCENARIOS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA: 1. Escenario A: Federalismo débil. 2. Escenario B: Federalismo moderado. 3. Escenario C: Federalismo potente. V. UN APUNTE FINAL. *BIBLIOGRAFÍA*.

---

## I. INTRODUCCIÓN

El modelo actual de financiación de las comunidades autónomas (CC.AA.) españolas se aprobó en 2009 con la obligación de revisarlo a los cinco años, esto es, en 2014. En 2022, sin embargo, sigue vigente tras varios intentos de reforma fallidos, como el informe elaborado en 2017 por una comisión de expertos nombrada por el Gobierno español, y cuando *todas* las CC.AA. reclaman un nuevo sistema de financiación, dadas las disfunciones que el actual modelo está provocando (Ministerio de Hacienda, 2017). Sin duda, la reforma del sistema de financiación autonómico es uno de los temas centrales de la agenda del Gobierno español.

En la amplia literatura sobre la financiación autonómica existe un intenso debate sobre las razones políticas de que no se haya establecido un nuevo modelo (véase, por ejemplo, León *et al.*, 2015). Este artículo se separa de esta discusión y adopta una perspectiva propositiva dirigida a la formulación de recomendaciones políticas. Nuestro objetivo es proponer diferentes escenarios para la reforma del modelo de financiación de las CC.AA. Para ello nos basaremos en la teoría del federalismo fiscal y el análisis comparado de los sistemas de financiación de los Gobiernos intermedios en países con una larga tradición de fuerte descentralización: Alemania, Canadá, EE. UU. y Suiza. De acuerdo con los datos del *Regional Authority Index* (RAI) para 96 países en 2018 (Hooghe *et al.*, 2016; Shair-Rosenfield *et al.*, 2020), Alemania es el país más descentralizado del mundo, Estados Unidos el sexto, Canadá el octavo y Suiza el noveno.

Asimismo, con vistas a la reforma del modelo de financiación autonómica se considerarán tres escenarios básicos: un federalismo débil, un federalismo moderado y un federalismo potente. El escenario del *statu quo*, caracterizado por la continuidad básica de la situación actual, aunque no implica necesariamente inmovilismo, constituye el punto de partida de nuestra discusión. Dada la clara tendencia descentralizadora en España (véase, por ejemplo, los crecientes valores del RAI desde los años setenta (id.), el *statu quo* no se considera como un posible escenario para el futuro.

El escenario del *federalismo débil* se caracteriza por una reforma esencialmente superficial del marco actual, que dejaría relativamente intactos tanto los aspectos competenciales como los relativos al sistema de financiación. En este escenario la reforma pondría el énfasis en la cooperación y armonización, de modo que el Senado tendría una importancia capital. Por el contrario, el escenario de *federalismo potente* consistiría en introducir cambios de fondo en los aspectos competenciales y los relativos a la financiación, con la voluntad de alinear el poder real de las CC. AA. con el que tienen los Gobiernos intermedios de los países federales que se han tomado de referencia (Alemania, Canadá, EE. UU. y Suiza). Se considera también un tercer escenario, *federalismo moderado*, que se situaría entre los dos anteriores.

En el diseño del modelo de financiación de las CC. AA. hay tres elementos clave: el reparto de los recursos entre el nivel central y el autonómico (es decir, el equilibrio vertical entre los diferentes niveles de gobierno); los ingresos tributarios de los Gobiernos subcentrales (en particular, la capacidad normativa, la capacidad administrativa y la atribución de rendimientos), y los mecanismos y el grado de nivelación. No obstante, al margen de los principios técnicos que deben guiar el diseño de la financiación autonómica, las instituciones no son ajenas a las preferencias políticas. Por ejemplo, Acemoglu *et al.* (2021) señalan que la razón más obvia de la estabilidad de las instituciones es la congruencia entre los intereses económicos y el poder político (combinado con la ausencia de *shocks* que alteren esta congruencia). Si los actores políticos (partidos y Gobiernos) con poder de decisión en el vigente Estado autonómico prefieren reglas institucionales diferentes, el modelo de financiación autonómico es inestable. De este modo, en la medida en que las preferencias de los ciudadanos son endógenas a las posiciones y estrategias de partidos y Gobiernos, una distribución de poderes entre los Gobiernos central y autonómicos que no sea mayoritariamente respaldada por los ciudadanos está en riesgo de cambio.

Así pues, los escenarios que se consideran para la reforma del modelo se caracterizaran a partir de los tres elementos básicos que configuran el modelo de financiación: el equilibrio vertical; el incremento de la autonomía tributaria en capacidad normativa, administrativa y atribución de rendimientos impositivos, y la nivelación (grado y mecanismos utilizados). Y además se tendrá en

cuenta el grado de aceptación del modelo por parte de la ciudadanía. A partir de los datos de encuestas elaboradas por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) examinaremos la congruencia entre los distintos diseños del sistema de financiación y las preferencias de los ciudadanos.

El artículo tiene cinco apartados, siendo el primero esta introducción. El segundo apartado describe y examina críticamente el modelo de financiación autonómica actual. En el tercer apartado se revisan los sistemas de financiación de los cuatro países federales mencionados (Alemania, Canadá, EE. UU. y Suiza). La caracterización de los posibles escenarios para la reforma del modelo se aborda en el cuarto apartado. Finalmente, en el quinto apartado se ofrecen unas reflexiones a modo de conclusión.

## II. EL MODELO ACTUAL DE FINANCIACIÓN DE LAS CC. AA.

### 1. BREVE DESCRIPCIÓN DEL MODELO

El actual modelo de financiación de las quince CC.AA. de régimen común<sup>1</sup> fue acordado en 2009<sup>2</sup>. A partir de entonces los recursos de los gobiernos autonómicos proceden de tres fuentes (Bassols *et al.*, 2010): a) una *cesta tributaria*; b) un mecanismo de nivelación llamado «fondo de garantía de los servicios públicos fundamentales» (FGSPF), y c) tres fondos de ajuste: el fondo de suficiencia, el fondo de competitividad y el fondo de cooperación. En el año 2018 estas fuentes de ingresos aportaron 124 109 millones de euros al conjunto de las CC. AA.

La actual *cesta de tributos* de las CC.AA. está integrada, por un lado, por tributos cuyo rendimiento les ha sido totalmente cedido<sup>3</sup> y sobre los cuales disponen de *cierta* capacidad normativa, además de su gestión y administración<sup>4</sup>;

---

<sup>1</sup> Las dos CC. AA. restantes, País Vasco y Navarra, disponen del modelo de financiación foral, claramente distinto del descrito en este apartado. Para un análisis de este véase Zubiri (2010a).

<sup>2</sup> Para un mayor conocimiento del funcionamiento del modelo, véase Pedraja y Utrilla (2010) y De la Fuente (2016).

<sup>3</sup> Se trata del impuesto sobre el patrimonio, el impuesto sobre sucesiones y donaciones, el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, los tributos sobre el juego, el impuesto especial sobre determinados medios de transporte, el impuesto sobre la electricidad, el impuesto sobre juego *on line* y el impuesto sobre depósitos bancarios.

<sup>4</sup> Excepto el impuesto sobre determinados medios de transporte, el impuesto sobre la electricidad, el impuesto sobre juego *on line* y el impuesto sobre depósitos bancarios,

y, por otro lado, por tributos cuyo rendimiento les ha sido cedido parcialmente. Se trata del 50% del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), del 50% del impuesto sobre el valor añadido (IVA), y del 58% de los impuestos especiales en fase de fabricación sobre alcoholes, tabaco e hidrocarburos. En este caso los Gobiernos autonómicos solo disponen de capacidad normativa sobre el IRPF (nula sobre el resto) y todos ellos son gestionados por la Administración tributaria del Estado.

*El mecanismo de nivelación del modelo*, el FGSPF, tiene por objetivo asegurar que cada comunidad autónoma reciba los mismos recursos por habitante (ajustado) para financiar los servicios esenciales del Estado del bienestar (educación, sanidad y servicios sociales) con un mismo esfuerzo fiscal. Para ello se nivela la totalidad de los recursos necesarios para prestar dichas competencias, mientras que el resto de recursos no se nivelan. Con ello se consigue una nivelación parcial; es decir, una vez ha actuado este fondo se recortan las diferencias iniciales en ingresos tributarios, tal como se comprueba comparando las dos primeras columnas de la tabla 1. Esta nivelación parcial responde a lo establecido en el art. 206 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, asunto que suscitó un fuerte debate (López-Laborda, 2007; De la Fuente y Gundín, 2007; Lago y Fernández, 2015; Martínez y Pedraja, 2018).

Como se puede observar, tiene lugar un acercamiento a la media, de modo que la distribución es más homogénea que la inicial. La dotación del FGSPF procede de dos vías. Por un lado, se dota del 75% de los recursos tributarios (calculados en términos normativos y debidamente homogeneizados), correspondientes a cada comunidad autónoma. Por otro, el fondo recibe una aportación de la Administración central. De este modo, una parte funciona como un fondo horizontal de suma cero, donde unas comunidades autónomas aportan y otras reciben, y la otra como un fondo vertical del que todos los Gobiernos reciben. Esta formulación contiene dos indicadores para estimar las necesidades de gasto de cada Gobierno (la población ajustada) y su capacidad tributaria potencial.

Los tres fondos de ajuste que completan el modelo (el fondo de suficiencia, el fondo de competitividad y el fondo de cooperación) proceden de la Administración central. El primero asegura que, con la entrada en vigor del modelo, ninguna comunidad autónoma pierda recursos respecto a los que hubiera obtenido con el anterior sistema. El fondo de competitividad contribuye a reducir las diferencias en la financiación por habitante (ajustado) de las distintas CC.AA., mientras que el fondo de cooperación estimula el desarrollo regional a través de la convergencia territorial en términos de renta. El

---

que son gestionados por la agencia tributaria estatal. En este último impuesto tampoco tienen capacidad normativa.

Tabla 1. *Ingresos del modelo de financiación por conceptos y CC. AA. Euros habitantes (índice) (2018)*

	<b>Ingresos tributarios (antes nivelación)</b>	<b>Ingresos tributarios ± FGSPF (después nivelación)</b>	<b>Total ingresos del modelo*</b>
Madrid	140,3	106,9	97,5
Islas Baleares	128,3	105,8	99,8
Cataluña	119,5	103,1	98,8
Aragón	110,7	107,6	114,5
Cantabria	107,7	102,6	126,5
La Rioja	101,9	102,4	119,6
Asturias	99,5	104,2	110,2
Castilla y León	98,3	106,0	114,6
Comunidad Valenciana	95,4	96,9	92,4
Galicia	89,0	103,1	108,9
Castilla-La Mancha	82,2	99,0	102,8
Murcia	81,6	94,1	93,0
Andalucía	77,7	93,1	94,1
Extremadura	71,3	96,9	114,5
Canarias**	40,8	87,4	96,3
Total	100,0	100,0	100,0

(\*) Homogenizados a nivel competencial. Incluyen los ingresos tributarios, el FGSPF y los tres fondos de ajuste.

(\*\*) Canarias tiene un régimen fiscal específico, de modo que su cesta tributaria no es totalmente comparable con el resto.

*Fuente:* elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda.

resultado de la aplicación de estos tres fondos queda reflejado en la tercera columna de la tabla 1. Su existencia distorsiona claramente la pauta distributiva resultante de la aplicación del FGSPF. En primer lugar, CC.AA. que estaban por encima de la media en recursos por habitante quedan ahora por debajo (por ejemplo, Madrid, Baleares y Cataluña). En segundo lugar, CC.AA. que estaban por debajo pasan a estar por encima (por ejemplo, Extremadura, Castilla-La Mancha y Castilla y León). Finalmente, CC.AA. como la Comunidad Valenciana, que ya estaban por debajo de la media, pierden todavía más posiciones. Por tanto, se está incumpliendo el principio de ordinalidad.

Con la finalidad de dar estabilidad al modelo y asegurar que lo pactado en el año base se siguiera cumpliendo a lo largo del tiempo, se acordó cuáles serían los elementos del modelo que deberían ser actualizados anualmente y cuáles deberían ser revisados cada cinco años, al tratarse de aspectos más estructurales del mismo.

## 2. ANÁLISIS CRÍTICO DEL MODELO

Antes de proponer escenarios para la reforma del actual modelo de financiación autonómica es necesario conocer en qué medida responde a los principios básicos de la teoría del federalismo fiscal y su grado de estabilidad de acuerdo con el apoyo de los ciudadanos.

### 2.1. La autonomía financiera

La autonomía financiera de los Gobiernos depende de la capacidad de decisión sobre los tributos. En 2018, las CC.AA. obtuvieron 108 509 millones de euros a través de figuras tributarias; esto es el 87,4 % de los recursos totales procedentes del modelo. Sin embargo, si sacamos del cómputo aquellas figuras tributarias sobre las cuales los Gobiernos autonómicos no tienen ninguna capacidad de decisión, este porcentaje se reduce al 49,1 %. Además, si solo se computan los tributos gestionados y administrados por las CC.AA., el porcentaje cae hasta el 10,2 %, dado que los grandes impuestos son gestionados por la Agencia Tributaria estatal y, por tanto, las CC.AA. disfrutan de su rendimiento a través de un sistema de anticipos con conocidos defectos (Cuenca, 2015). En particular, si tienen lugar incrementos de recaudación impositiva, las CC.AA. no se benefician hasta los dos años posteriores, cuando se hace la liquidación definitiva de los impuestos. En consecuencia, las CC.AA. disponen de escasa capacidad de decisión sobre sus ingresos y tienen una limitada autonomía fiscal<sup>5</sup>.

También se debe tener en cuenta que el ejercicio de la autonomía tributaria provoca competencia fiscal y exige mecanismos de armonización para corregirla. Este problema ha sido señalado en el *Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica en 2017* y, posteriormente, en el *Libro blanco sobre la reforma tributaria* de 2022 se apuntan algunas soluciones armonizadoras (Comité de personas expertas para elaborar el *Libro blanco sobre la reforma tributaria*, 2022).

---

<sup>5</sup> Véase Lago (2019).

## 2.2. El equilibrio vertical

En un Estado compuesto, en el que se reparten las competencias y los ingresos, existe equilibrio vertical cuando el grado de cobertura de las necesidades de gasto es el mismo para los distintos niveles de gobierno. Es decir, cuando el reparto de necesidades de gasto y la distribución de ingresos potenciales se ha llevado a cabo de tal manera que cada nivel de gobierno dispone de recursos suficientes.

El modelo de financiación autonómico aportó un volumen adicional de alrededor de 11 200 millones de euros al conjunto de CC.AA. cuando fue pactado hace más de doce años. Sin embargo, existe un fuerte debate sobre si las CC.AA. han dispuesto de los recursos necesarios para cubrir sus necesidades de gasto, sobre todo si tenemos en cuenta que tienen asignadas las competencias vinculadas a los servicios esenciales del Estado del bienestar (educación, sanidad y servicios sociales). Existen estudios que demuestran que en los últimos años se ha producido un aumento de las necesidades de gasto de los Gobiernos autonómicos que no han podido ser bien atendidas por el actual modelo y que se ha roto el equilibrio existente en el año base (2009) (Fernández-Huertas *et al.*, 2016; Bosch y Vilalta, 2011; Pérez, *et al.*, 2015).

## 2.3. La equidad horizontal

El principio de equidad horizontal se cumpliría si los distintos Gobiernos autonómicos pudieran alcanzar un nivel similar (o igual) de prestación de los servicios que tienen atribuidos pidiendo a sus ciudadanos el mismo esfuerzo fiscal. El mecanismo de nivelación del modelo de financiación vigente es el FGSPF. Tanto su funcionamiento como sus resultados responden a un criterio de equidad, tal como acabamos de comprobar comparando las dos primeras columnas de la tabla 1. El problema aparece cuando se introducen los tres fondos de ajuste del modelo que distorsionan la pauta redistributiva establecida por el mecanismo nivelador del sistema e incumplen el principio de ordinalidad (Vilalta, 2014). El resultado final es errático y poco defendible desde un punto de vista equitativo y, además, se arrastra desde hace décadas. Y a ello cabe añadir el problema de la inequidad existente entre las dos CC.AA. que gozan del modelo foral de financiación (País Vasco y Navarra) y las quince de régimen común. Las diferencias en los resultados que ofrecen uno y otro modelo son significativas; sin duda, esta es una de las asignaturas pendientes del sistema de descentralización fiscal español<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Algunas propuestas sobre cómo avanzar en la solución del problema pueden verse en Castells *et al.*, (2005); Zubiri (2010a, 2010b); García Díaz *et al.* (2013), y Monasterio (2018).

#### **2.4. La estabilidad del modelo**

El modelo no solo debe funcionar en el momento en que se acuerda, sino también a lo largo del tiempo. La dinámica del modelo debe ser debidamente acordada, incorporando mecanismos de seguimiento y actualización del mismo. Tanto las necesidades de gasto de los gobiernos como su capacidad fiscal pueden variar, de manera que cabe determinar los elementos del modelo que deberán ser calculados anualmente, cuáles serán actualizados con una determinada tasa de evolución de los mismos y cada cuánto tiempo se someterán a revisión los elementos estructurales que lo definen. Dar estabilidad al modelo supone prever cómo será su día a día. La dinámica del modelo actual y sus aspectos logísticos están fallando: cómo se realizan las previsiones de ingresos, cómo y cuándo se transfieren los recursos a las CC.AA., cómo y cuándo se procede a su liquidación definitiva, por ejemplo. A día de hoy se han roto tanto el equilibrio horizontal como vertical pactados en 2009.

#### **2.5. La coordinación**

El reparto de competencias e ingresos entre distintos Gobiernos exige coordinación entre ellos. Las decisiones de un Gobierno afectan a otros, de manera que deben establecerse mecanismos técnicos e instituciones que faciliten su coordinación y contribuyan a canalizar los posibles conflictos que puedan surgir. Los problemas de coordinación entre Gobiernos en España se derivan fundamental de tres aspectos: a) el actual funcionamiento del órgano en donde se produce la negociación del modelo, el Consejo de Política Fiscal y Financiera, que solo puede ser convocado de forma unilateral por el Gobierno central y en donde siempre acaban imponiéndose sus propuestas dado el sistema de votación previsto; b) la inexistencia de organismos permanentes reglados de relación horizontal entre los gobiernos autonómicos, y c) un Senado que está muy lejos de ser la cámara de representación territorial que demandan los Estados descentralizados.

#### **2.6. La transparencia**

El modelo no solo debe ser entendido por los agentes que se ocupan de su ejecución, sino también por la ciudadanía. Los ciudadanos deben entender cómo se financian los servicios que reciben de sus Gobiernos y cómo se distribuyen los recursos entre ellos, para así poder valorar hasta qué punto el reparto se realiza en términos de eficiencia y de equidad. Ello solo es posible si están bien informados, si se fomenta el entendimiento del modelo y se evita la opacidad. La evidencia empírica existente indica que los ciudadanos españoles

no disponen adecuadamente de dicha información ni saben realizar correctamente la identificación de qué pagan a quién y qué reciben de quién<sup>7</sup>.

### 2.7. La lealtad institucional

El diseño y aprobación del modelo de financiación debe ser fruto de una negociación política, de un pacto que, una vez alcanzado, debe cumplirse en sus términos exactos. Debe garantizarse que existirá lealtad a lo pactado. El modelo aprobado en 2009 no se está cumpliendo tal como fue pactado: no se ha producido la revisión del mismo en el momento acordado a pesar de que ello esté recogido y aprobado por las Cortes Generales en una ley; durante unos años, el Gobierno central dejó de transferir a las CC.AA. los recursos procedentes del fondo de competitividad, por ejemplo.

### 2.8. El grado de aceptación del modelo: adaptación a las preferencias de los ciudadanos

Las instituciones, como límites del comportamiento humano y marco para la coordinación de expectativas, solo tienen sentido si son duraderas en cierto grado. Y esta continuidad de las instituciones solo es posible si los que tienen el poder político desean mantenerlas (Acemoglu *et al.*, 2021). Si el sistema de financiación autonómico no es estable porque partidos y Gobiernos desean cambiarlo, sus efectos son inciertos incluso en el corto plazo y el comportamiento de los actores políticos no responderá a los incentivos que ofrecen las reglas de juego actuales.

Desde el punto de vista empírico, el análisis de la estabilidad del sistema de financiación se puede hacer a través del análisis de las preferencias de los ciudadanos. En la medida en que estas preferencias son en gran medida endógenas a las posiciones de los partidos y Gobiernos, las opiniones de los ciudadanos son un excelente *proxy* de las preferencias de los actores con poder político para mantener o cambiar las reglas de juego. Dos aspectos del modelo de financiación de las CC.AA. son particularmente relevantes cuando se examinan las opiniones de los ciudadanos: el grado de autonomía financiera que se puede alcanzar y el grado de equidad a través de los flujos que se generan a través del mecanismo de nivelación. Si los ciudadanos valoran negativamente estas dos dimensiones, el modelo de financiación sería inestable y propenso al cambio; si, además, la valoración del funcionamiento y de los

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo, Liñeira (2014); León *et al.* (2015); Herrero *et al.* (2015), y López-Laborda y Rodrigo (2014).

resultados del modelo es muy distinta entre los territorios, un federalismo fiscal más ambicioso, que ofrezca mayor autonomía financiera a las CC.AA. (lo que definimos como un escenario de federalismo fiscal potente), ganaría enteros.

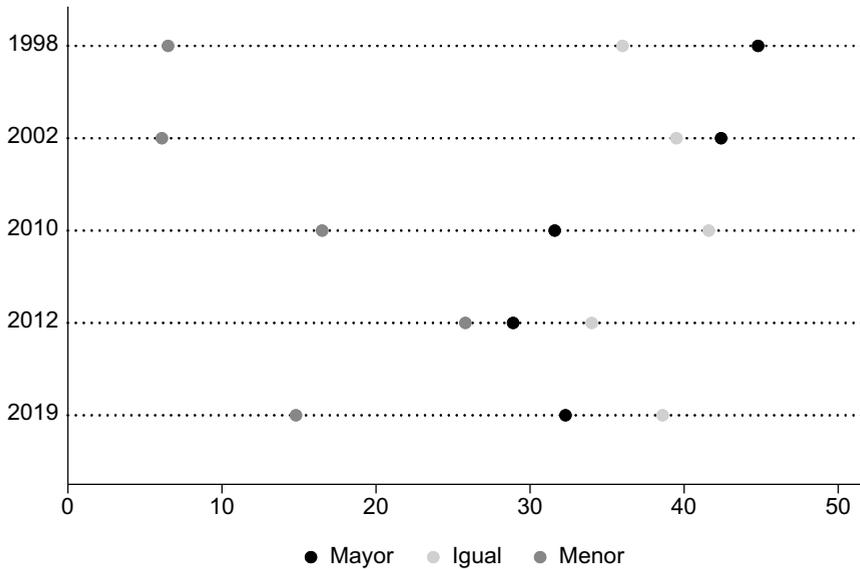
Los datos generados en las encuestas del CIS permiten examinar las preferencias de los ciudadanos sobre el modelo de financiación y su cambio a lo largo del tiempo. Por supuesto, en las encuestas del CIS no se pregunta sobre los principios técnicos del federalismo fiscal. No obstante, sí hay datos sobre las preferencias de los ciudadanos acerca del grado de autonomía que deben tener las CC.AA. En el análisis que se realiza a continuación empleamos la siguiente pregunta del cuestionario de algunas encuestas:

— *Y, más en concreto, ¿a Ud., personalmente, le gustaría que el grado de autonomía de \_\_\_\_\_ (mencionar nombre de la comunidad autónoma) fuera mayor, menor o igual de lo que es en la actualidad?*

En el gráfico 1 examinamos en qué medida han cambiado las preferencias de los españoles sobre el grado de autonomía de las CC.AA. en 1998, 2002, 2010, 2012 y 2019<sup>8</sup>. Para cada uno de los años se presenta el porcentaje de encuestados que desean una mayor, menor o igual autonomía que en la actualidad (el año de la entrevista) para su comunidad. En el cálculo de los porcentajes hemos tenido en cuenta a los que escogieron las opciones *No sabe* o *No contesta*. De este modo, la suma de los porcentajes en cada año alcanza 100. Hay dos resultados que nos parecen especialmente interesantes. En primer lugar, el porcentaje de los que desean mantener el *statu quo* (esto es, los que seleccionan la respuesta «igual») nunca supera el 50%: de hecho; el máximo se alcanzó en 2010 con apenas el 42%. En segundo lugar, hay notables diferencias en las preferencias de los ciudadanos: mientras que alrededor de un tercio de los entrevistados desde 2010 desea más autonomía para su comunidad, el porcentaje de los que desean menos ha aumentado sensiblemente desde 2010. Apenas era el 6% en 1998 y 2002, pero oscila entre el 15 y el 25% desde 2010.

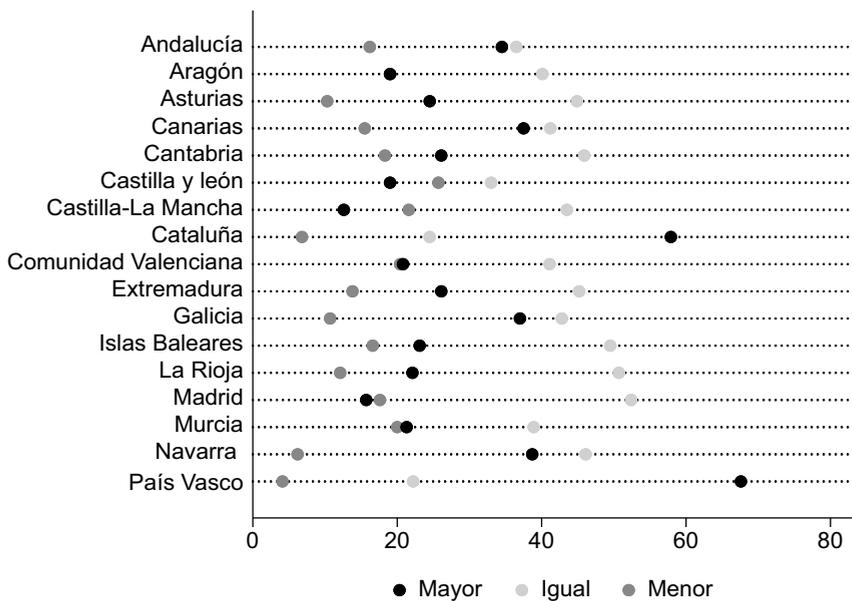
<sup>8</sup> Las encuestas del CIS que empleamos son las siguientes: 2286 (mayo de 1998, N = 9987), 2455 (septiembre de 2002, N = 10476), 2829 (enero de 2010, N = 10409), 2956 (septiembre de 2012, N = 11181) y 3253 (junio de 2019, N = 9191). Hemos seleccionado estas encuestas por tres motivos. En primer lugar, contienen la *misma* pregunta sobre las preferencias acerca del grado de autonomía deseado. En segundo lugar, las encuestas son representativas en el nivel autonómico. Finalmente, se han realizado después de la última gran reforma del Estado de las Autonomías, los Acuerdos Autonómicos de 1992.

Gráfico 1. *Preferencia por el grado de autonomía a lo largo del tiempo (%)*



Fuente: CIS.

Gráfico 2. *Preferencia por el grado de autonomía de cada comunidad autónoma (%)*



Fuente: CIS.

En el Gráfico 2 nos detenemos en la heterogeneidad de las preferencias entre las CC. AA. en 2019. Usamos la misma pregunta y volvemos a tener las opciones *No sabe* y *No contesta* en el cálculo de los porcentajes. Las muestras son representativas en el nivel autonómico. Claramente aparecen tres grupos de CC. AA. En primer lugar, hay dos CC. AA., Cataluña y País Vasco, en las que la mayoría de los ciudadanos (el 58 y 68 %, respectivamente) desean más autonomía de la que disfrutan. En el grueso de las CC. AA. los ciudadanos son partidarios del *statu quo*. En once CC. AA. (Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura, Islas Baleares, La Rioja, Madrid y Murcia) mantener el actual nivel de autonomía es la preferencia de la mayoría de los ciudadanos (aunque solo en La Rioja y Madrid supera el 50 %) y con una gran diferencia respecto a las demás opciones. Castilla y León es la comunidad autónoma más idiosincrásica, puesto que el *statu quo* supera con un margen escaso disponer de menor autonomía. En el tercer grupo (Andalucía, Canarias, Galicia y Navarra), el *statu quo* es la opción favorita, pero con escaso margen sobre tener mayor autonomía.

### III. ANÁLISIS COMPARADO DE LOS SISTEMAS DE FINANCIACIÓN

En este apartado se describe de qué manera se cumplen los principios de autonomía tributaria (Bosch, 2006; Zubiri, 2010b) y equidad en los modelos de financiación de cuatro Estados federales (Alemania, Canadá, EE. UU. y Suiza). Es decir, cómo ejercen su poder tributario (autonomía) y cómo funciona el mecanismo de nivelación de los recursos (equidad).

#### 1. LA AUTONOMÍA TRIBUTARIA EN EL SISTEMA COMPARADO

El poder tributario de los Gobiernos subcentrales admite muchas gradaciones. Hay tres planos en los que se puede tener poder tributario: a) en el normativo, esto es, capacidad legislativa para determinar total o parcialmente los elementos básicos del impuesto (base imponible, tipo impositivo, exenciones, deducciones, etc.); b) en el de los rendimientos, esto es, atribución total o parcial de los rendimientos de un impuesto, y c) en el administrativo, esto es, competencias de gestión tributaria.

En la tabla 2 hay una breve descripción de la tipología de impuestos y gestión tributaria que tienen los gobiernos estatales (provincias en Canadá, cantones en Suiza, estados en EE. UU. y *Länder* en Alemania) de los cuatro países mencionados.

En Canadá, Suiza y EE. UU. (Goodspeed, 2004) los Gobiernos estatales tienen soberanía tributaria originaria al igual que la Federación y disfrutan de

los grandes impuestos de los sistemas tributarios actuales como son el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), el impuesto de sociedades (IS) y los impuestos sobre ventas (IV), además de otros impuestos sobre la riqueza y consumos específicos. No obstante, esta amplia autonomía tributaria viene acompañada de medidas de armonización con los correspondientes impuestos federales. En Canadá, las provincias que voluntariamente armonizan sus impuestos con el federal (IRPF o IS) deben adoptar la definición federal de la base imponible. A cambio, la Federación les administra los impuestos armonizados. Con todo, pueden establecer los tipos impositivos y las deducciones. Quebec, por su parte, tiene sus propios impuestos de renta y sociedades y los administra directamente. En Suiza, la Ley de Armonización establece límites a la definición de la base imponible y a las deducciones en varios impuestos cantonales (IRPF, IS, impuesto sobre transmisiones patrimoniales). En el resto de impuestos hay autonomía total. En los EE. UU., los Gobiernos estatales también tienen autonomía total, incluida la decisión de establecer impuestos. Sin embargo, por razones de armonización muchos estados han adoptado la base imponible del IRPF y del IS.

En Alemania, los *Länder* casi no tienen autonomía tributaria. Así, a los *Länder* les queda un poder legislativo exclusivo de tipo muy residual, limitado a impuestos sobre consumos de lujo, de ámbito local y a establecer el tipo impositivo del impuesto sobre transmisiones patrimoniales, ya que una vez el *Bund* ha hecho uso de su competencia legislativa, los *Länder* no pueden ejercer la suya. A pesar de que la situación descrita parece negar autonomía tributaria a los *Länder*, estos intervienen a través del Bundesrat (Cámara Alta) en las leyes impositivas, aunque no puede haber diferencias de carga fiscal entre los *Länder*. Si la soberanía legislativa está en manos primordialmente del *Bund*, el poder sobre los rendimientos impositivos está mucho más repartido. El sistema alemán es un sistema claro de participación impositiva (*tax-sharing*). Los diferentes niveles de gobierno participan de los rendimientos que generan en su territorio los impuestos de un único sistema impositivo (IRPF, IS, IVA, impuesto local sobre negocios). Asimismo, hay una serie de impuestos que son propios de cada nivel de gobierno.

En cuanto a la administración tributaria, los Gobiernos estatales de Suiza, EE. UU. (Martínez-Vázquez *et al.*, 2005: 157-159) y Alemania se administran los impuestos. Además, en el caso alemán, la Federación gestiona por cuenta de los *Länder* el impuesto sobre la cerveza y los impuestos participados (Giménez, 2003: 258-259; Martínez-Vázquez *et al.*, 2005: 165-167). Asimismo, en Suiza los cantones tienen la obligación legal de recaudar los impuestos federales sobre la renta personal y el de sociedades (*ibid.*: 164). Finalmente, las provincias de Canadá administran sus impuestos, pero los impuestos armonizados los gestiona la Federación. Una excepción a esta regla es el caso de Quebec, que gestiona todos sus impuestos.

Tabla 2. *Impuestos subcentrales y gestión tributaria*

<b>CANADÁ (10 provincias)</b>
IRPF
En 9 provincias se aplica sobre el impuesto federal y el Gobierno federal lo administra. Quebec tiene su propio impuesto y lo administra.
IS
En 8 provincias se aplica sobre el impuesto federal y el Gobierno federal lo administra. 2 provincias (Quebec y Alberta) tienen sus propios IS y los administran.
IV
9 provincias tienen impuestos sobre ventas. 3 aplican un IVA armonizado administrado por el Gobierno federal. Quebec también tiene un IVA armonizado, pero se lo administra. 5 provincias tienen impuestos sobre ventas al detalle y se los administran. Alberta no tiene impuestos sobre ventas. Las provincias tienen otros impuestos propios
<b>SUIZA (26 cantones)</b>
IRPF, impuestos sobre el patrimonio neto, IS, impuestos sobre ganancias del capital inmobiliario, impuesto sobre bienes inmuebles, impuestos sobre transmisiones patrimoniales, impuesto sobre sucesiones y donaciones, impuestos sobre vehículos de motor, otros impuestos menores.
<b>Gestión tributaria</b>
Los cantones administran sus propios impuestos y a su vez tienen obligación legal de recaudar los impuestos federales sobre el IRPF y el IS.
<b>EE. UU. (50 estados y el distrito de Columbia)</b>
IRPF
Se utiliza en 43 estados
IS
Se utiliza en 44 estados
IV
Se utiliza en 45 estados. Impuestos sobre consumos especiales, impuestos sobre sucesiones y donaciones.
<b>Gestión tributaria</b>
Cada nivel de gobierno tiene su propia administración tributaria con acuerdos de intercambio de información entre las diferentes administraciones.

---

### ALEMANIA (16 Länder)

---

Participaciones impositivas en los impuestos federales: IRPF, IS, IVA.

Participación impositiva en el impuesto local sobre negocios,  
impuesto sobre la cerveza, apuestas y lotería,  
impuestos sobre vehículos de motor, impuesto sobre sucesiones y donaciones,  
impuesto sobre transmisiones patrimoniales, otros impuestos menores

#### Gestión tributaria

Los *Länder* administran sus impuestos, excepto el de la cerveza que lo hace la Federación. También administran los impuestos participados (IRPF, IS, IVA).

---

IRPF: impuesto sobre la renta de las personas físicas. IS: impuesto de sociedades. IV: impuestos sobre ventas.

*Fuente:* Zubiri (2010: 100-101) y elaboración propia.

## 2. LA NIVELACIÓN DE LOS RECURSOS EN EL SISTEMA COMPARADO

A continuación, se destacan los principales aspectos que caracterizan los mecanismos de nivelación de los *Länder* alemanes, las provincias canadienses, los estados de EE. UU. y los cantones suizos.

En Alemania el mecanismo de nivelación está previsto en la propia Constitución, en donde se establece que «se deberá garantizar una nivelación *razonable* de las diferencias en capacidad fiscal de los *Länder*, teniendo en cuenta su capacidad fiscal y las necesidades de los municipios [...]». En 2020 se introdujeron cambios muy relevantes en la formulación de la subvención de nivelación que se pueden sintetizar en: a) se distribuye íntegramente la participación de los *Länder* en el IVA (antes era el 75 %) según su población; b) se elimina el fondo de nivelación horizontal de suma cero, c) desaparecen las transferencias del Gobierno federal a los *Länder* del este, si bien se han introducido tres medidas compensatorias para igualar las disparidades en la capacidad fiscal de los *Länder*<sup>9</sup>.

El mecanismo de nivelación de las provincias de Canadá también está previsto en la Constitución, en donde se establece que «el Parlamento y el Gobierno federal están comprometidos con el principio de dar subvenciones de nivelación para garantizar que los Gobiernos provinciales tengan recursos suficientes para poder proveer niveles *razonablemente comparables* de servicios públicos con niveles *razonablemente comparables* de imposición». El nivel de

---

<sup>9</sup> Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda, Generalitat de Catalunya (2018).

recursos que se garantiza a cada provincia se calcula a partir de una definición de la capacidad fiscal estándar utilizando una metodología llamada *representative tax system* (RTS): se trata de cuantificar los ingresos que obtendría cada provincia si se aplicara el tipo impositivo medio canadiense a sus bases imponibles, definidas de forma homogénea en todas las provincias (Édison, 2013; Bernard, 2012). Si para una provincia el resultado de aplicar la fórmula establecida es positivo, significa que su capacidad fiscal es inferior a la media y, por tanto, es receptora de la subvención niveladora que procederá del Gobierno federal (fondo vertical). Si el resultado es negativo, no recibe nada. El mecanismo garantiza que las provincias receptoras no acaben con una capacidad fiscal por encima de las que no reciben. El cálculo de la subvención niveladora se hace cada año y no se prevé un período para la revisión regular del sistema, pero históricamente las revisiones se han realizado cada cinco años. Aparte de este mecanismo explícito de nivelación, la Federación también realiza otras transferencias a las provincias como las destinadas a completar los recursos necesarios para financiar la sanidad (Canada Health Transfer) y los servicios sociales (Canada Social Transfer).

En EE. UU., a pesar de que existan diferencias significativas en el volumen de recursos tributarios de los diferentes Gobiernos estatales, no hay ningún mecanismo explícito de nivelación que pretenda corregirlas. Aun así, existen algunas transferencias a los estados procedentes del Gobierno federal que contribuyen a reducir las disparidades fiscales existentes. Por ejemplo, el Medicaid es un programa destinado a dar cobertura médica; la cuantía que recibe cada estado varía en relación inversa a los ingresos estatales por habitante. Esta cuantía puede llegar a ser significativa (Blöchliger *et al.*, 2007).

En Suiza, el mecanismo de nivelación de los recursos de los cantones también está previsto en la Constitución, en donde se establece que «el Gobierno confederal promoverá la compensación financiera entre cantones a través de un sistema de subvenciones que tendrá en consideración su capacidad financiera y la situación particular de las regiones de montaña [...]». En este caso, la nivelación se hace a través de dos mecanismos: un fondo explícito de nivelación que se instrumenta a través de la combinación de dos fondos, uno de horizontal y otro de vertical, y un conjunto de compensaciones procedentes del Gobierno central, destinadas a aquellos cantones que tienen unas necesidades específicas dadas sus características geotopográficas y socioeconómicas. En cuanto al fondo horizontal, los cantones con una capacidad fiscal por habitante por encima de la media aportan recursos a los que tienen una capacidad fiscal por habitante por debajo. La capacidad fiscal se calcula a partir de los llamados ingresos fiscales estandarizados (IFE). Los cantones que son aportadores lo hacen de forma proporcional a su índice de recursos por habitante en relación con la media. En cambio, la cuantía que reciben los receptores es progresiva. El fondo vertical está destinado solo a los cantones

que tienen una capacidad fiscal por habitante inferior a la media cantonal. El Gobierno confederal elabora el plan de compensación financiera cada cuatro años. Las variables utilizadas para el cálculo de los fondos (horizontal y vertical) y las transferencias verticales compensatorias se actualizan cada año.

En todos estos países los efectos niveladores son parciales. Es decir, el mecanismo de nivelación consigue reducir las diferencias iniciales en la capacidad fiscal de los Gobiernos estatales, sin eliminarlas completamente. Los estados que inicialmente tienen una capacidad fiscal por habitante por encima la media lo continúan estando una vez ha actuado el mecanismo nivelador, mientras que los que estaban por debajo también lo continúan estando, pero todos están más cerca.

La tabla 3 permite comparar los efectos que tiene el mecanismo de nivelación de las CC.AA. de régimen común descrito en el apartado anterior con el de los países que acabamos de examinar. La primera parte de la tabla recoge el valor de los índices de Gini antes y después de la nivelación. En todos los casos, una vez ha actuado el mecanismo nivelador, la distribución de los recursos es más igual; es decir, se ha reducido el coeficiente de Gini. En España y Alemania<sup>10</sup> es donde esta reducción es más importante, lo cual significa que el grado de nivelación es más elevado. A pesar de que los recursos de las provincias canadienses y de los cantones suizos son más similares después de la nivelación, el grado de desigualdad resultante no es demasiado diferente del inicial.

Tabla 3. *Efectos del mecanismo de nivelación de distintos países\* (2012)*

	Coeficiente de Gini (%)			Relación entre el índice de capacidad fiscal más alto y el más bajo		
	Antes nivelación	Después nivelación	Tasa de variación	Antes nivelación	Después nivelación	Tasa de variación
Alemania	0,06	0,02	67 %	1,7	1,1	35 %
Canadá	0,11	0,08	27 %	2,4	1,8	25 %
España	0,13	0,05	62 %	3,0	1,4	53 %
Suiza	0,17	0,11	35 %	4,3	2,6	40 %

(\*) EE.UU no aparece en el cuadro dado que no dispone de una mecanismo explícito de nivelación.

Fuente: elaboración propia a partir de OCDE (2014).

<sup>10</sup> Los datos correspondientes a Alemania son previos a la reforma de 2020.

La segunda parte de la tabla ofrece otro indicador para medir los efectos de la nivelación. Se trata de comparar la relación existente entre los índices de recursos por habitante de los Gobiernos regionales más alto y más bajo, antes y después de la nivelación. En España, el Gobierno que tiene más recursos por habitante antes de la nivelación tiene un índice tres veces más elevado que el Gobierno que tiene menos recursos por habitante. Una vez han actuado los fondos del modelo esta relación pasa a ser de 1,4: la relación entre ambos extremos se ha reducido en un 53 %. Se trata de la mayor reducción de los cuatro países analizados. En Canadá, por ejemplo, la reducción apenas llega al 25 %. Y, además, tal como se señalaba anteriormente, en España no se ha respetado el orden existente antes de la nivelación.

#### IV. ESCENARIOS PARA LA REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

En este apartado se describen los cambios necesarios para avanzar hacia un modelo federal que permita superar los problemas señalados anteriormente. Una reforma federal del sistema autonómico implicaría introducir cambios jurídicos (competenciales, institucionales y mecanismo de garantía), políticos y financieros. Son precisamente estos últimos los que nos detenemos. Asimismo, un modelo federal implicaría esencialmente que las CC. AA. dispondrían de un poder compartido con el Estado. Esta compartición de poder se puede producir de formas muy diversas (de ahí la gran diversidad de sistemas federales existentes) y es por ello que a continuación se considerarán tres escenarios hacia donde podría evolucionar el modelo de financiación autonómica. Las diferencias entre ellos tienen que ver con el grado de autonomía tributaria y de nivelación fiscal, así como con la cuantía de recursos que hace posible el equilibrio vertical. De este modo, hablaremos de un escenario de federalismo *débil*, uno *moderado* y uno *potente*. El escenario del *statu quo*, que significaría mantener esencialmente la situación actual descrita en el segundo apartado, se deja al margen dado que lo que se pretende es superar los problemas señalados en el apartado 2.1 de análisis crítico del modelo y, por tanto, de la situación actual.

En cuanto a la autonomía tributaria, se distinguen tres aspectos: la composición de la cesta tributaria, la capacidad normativa de los Gobiernos autonómicos sobre los impuestos que la componen y la Administración tributaria. En los países analizados, el grado de autonomía tributaria de los Gobiernos subcentrales es superior al de las CC. AA., con la excepción de Alemania, si bien los *Länder* gozan de escaso poder legislativo en materia tributaria, intervienen a través del Bundesrat en las leyes impositivas y gestionan los impuestos participados.

En relación con la nivelación fiscal, se tienen en cuenta la formulación, el grado y los mecanismos de actualización. En los países federales estudiados previamente (Alemania, Canadá y Suiza), la formulación de la subvención de nivelación es similar y la nivelación es parcial. En EE. UU., tal como se ha mencionado anteriormente, no existe un mecanismo de nivelación explícito, de manera que no se altera la situación inicial de los estados en relación a sus ingresos tributarios. Por otro lado, el peso de las subvenciones sobre los ingresos totales de los Gobiernos estatales de la Federación es reducido. Es decir, la mayor parte de sus recursos proceden de sus propias bases tributarias. Por lo que se refiere al equilibrio vertical, se consideran tres diferentes incrementos de recursos.

La transición de cada uno de los escenarios al siguiente supone un aumento de la autonomía de las CC. AA., que dejaría en manos de los respectivos Gobiernos autonómicos tomar decisiones propias o seguir directrices generales. Esta autonomía *a la carta* posibilitaría que los Gobiernos pudieran responder en mayor medida a las preferencias de sus ciudadanos sobre el grado de autonomía que desean para su comunidad. En otras palabras, la mayor congruencia entre las preferencias políticas y el diseño institucional escogido haría más fuerte el equilibrio en las reglas de juego y podría significar una mayor estabilidad en el sistema de financiación. Si, como hemos visto, las preferencias de los españoles varían sensiblemente entre las CC. AA., la posibilidad de heterogeneidad institucional en el nivel autonómico sería congruente con la heterogeneidad de preferencias políticas.

Obviamente, las posibilidades de reforma de estos elementos son potencialmente infinitas. Esto significa que en el momento de determinar la configuración de los escenarios, que es lo que se hace en este artículo, es inevitable llevar a cabo una rigurosa selección. Así, los contenidos concretos que se dan a estos elementos para la construcción de los tres escenarios hay que considerarlos a título de ejemplo. Esto no significa, por supuesto, que las opciones seleccionadas a la hora de concretar los escenarios no sean las que se consideraran más representativas de cada uno de ellos.

## 1. ESCENARIO A: FEDERALISMO DÉBIL

Este escenario, aunque respondería a un modelo de relaciones fiscales federales, implicaría un cambio escaso respecto al modelo actual. En particular, dejaría fundamentalmente intactos tanto los aspectos competenciales referidos al poder real de decisión de las CC. AA. para llevar a cabo sus políticas propias como los financieros en los puntos clave de autonomía tributaria real y el grado de nivelación.

En este escenario, la reforma del Senado desempeñaría un papel crucial; la reforma federal pondría el acento en los aspectos de armonización y

coordinación entre los Gobiernos autonómicos y el Gobierno central más que en la mejora substancial del poder político real de los Gobiernos autonómicos. Disponer de un Senado de estas características permitiría una mejora sustancial del proceso de toma de decisiones.

La autonomía tributaria solo se vería modificada por una ampliación de la cesta (la participación del IRPF pasaría del 50 % al 65 %) y no por un incremento de la capacidad normativa. En cuanto a la capacidad de la gestión tributaria, aunque no variaría respecto a la actual, podría solucionar el problema que conlleva el sistema de anticipos vigente.

En la nivelación fiscal se mejoraría la formulación del mecanismo, de acuerdo con la descripción hecha en el apartado 2.1, de modo que proporcionaría una nivelación real del 75 % de los recursos y daría cumplimiento al principio de ordinalidad que la actual formulación no consigue. Este cambio debería implementarse de forma gradual para que ninguna comunidad autónoma perdiera recursos en términos absolutos respecto la situación de partida, puesto que dar cumplimiento al principio de ordinalidad supondría que los recursos de los Gobiernos autonómicos estarían más relacionados con su propia capacidad fiscal. Ello cambiaría la pauta distributiva que resulta del actual modelo, modificando la posición relativa de cada comunidad autónoma. Asimismo, se considera que se introducen instrumentos de actualización y seguimiento del mecanismo de nivelación que lo harían viable a lo largo del tiempo, lo que tampoco se cumple totalmente en la actualidad.

En relación al equilibrio vertical, se debería reestablecer el equilibrio existente en el 2010, año de inicio del modelo actual, entre los recursos tributarios del Estado y los de los Gobiernos autonómicos. Este cambio supondría un coste para la Administración central, pero permitiría a las CC. AA. disponer de más recursos para la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad. Además, esta cifra se debería actualizar periódicamente.

## 2. ESCENARIO B: FEDERALISMO MODERADO

Este escenario supondría la introducción de un conjunto de elementos que permitirían dar un paso más, en relación con el anterior, hacia unas relaciones fiscales entre el Estado y los Gobiernos autonómicos propias de un modelo federal más potente. La cesta tributaria sería la misma que la propuesta en el escenario A, pero se incrementaría la capacidad normativa respecto a la situación actual. En concreto, el establecimiento sin límites del mínimo personal y familiar en el IRPF y el establecimiento de deducciones sobre actividades empresariales en la cuota del IRPF, tal como ocurre en EE. UU. o Suiza.

En relación a la Administración tributaria, se propone el establecimiento de un consorcio Estado-comunidad autónoma en la línea de lo que contempla

el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. Para ello, cada comunidad debería crear su propia agencia tributaria para vincularla con la del Estado. Ello supondría un gran avance en la solución del actual problema de la falta de capacidad de decisión que tienen los Gobiernos autonómicos en materia de gestión y administración de sus tributos.

La nivelación fiscal en este escenario se diferenciaría del descrito en el escenario A por su grado, que pasaría a ser del 50%. La pauta distributiva sería incluso más distinta de la actual y probablemente se generaría un fuerte debate en la sociedad dado que las diferencias en el criterio de equidad interterritorial son acentuadas. No obstante, cabe tener en cuenta que avanzar hacia un menor grado de nivelación de los recursos autonómicos tiene ventajas en términos de incentivos y puede contribuir a una mayor eficiencia tanto en la administración y gestión de los tributos como en la prestación de los servicios (Baretti *et al.*, 2002).

Finalmente, en cuanto al equilibrio vertical, se propone un aumento de los recursos de las CC.AA. en una cuantía que se situaría entre la anterior (teniendo en cuenta la evolución de los ingresos) y la consecución de un equilibrio vertical tota. Es decir, los ingresos tributarios potenciales cubrirían totalmente las necesidades de gasto de las CC.AA., de manera que no se precisaría ninguna aportación por parte del Gobierno central y la nivelación sería totalmente horizontal.

### 3. ESCENARIO C: FEDERALISMO POTENTE

El escenario C respondería a un federalismo fiscal potente que consistiría en introducir cambios de fondo en los aspectos competenciales y financieros para alinear el poder real de los Gobiernos intermedios con el que tienen en los países federales mencionados. También este escenario debería ir acompañado de una profunda reforma del Senado que permita a los Gobiernos intermedios participar en las decisiones del Gobierno central, es decir, que el Senado se convierta en una verdadera cámara de representación territorial. Respecto a los dos escenarios anteriores, la cesta de impuestos se ampliaría introduciendo una participación territorializada del 50% en el impuesto de sociedades, utilizando una fórmula similar a la que utilizan los *Länder* en Alemania, los estados en EE. UU., las provincias en Canadá o los cantones suizos. Las variables más utilizadas para hacer el reparto impositivo de este impuesto entre territorios son el volumen de ventas, el volumen de salarios o el número de empleados. La introducción de la participación en este impuesto supondría un cambio relevante respecto a la situación actual: sin embargo, iría en la línea de los tributos en manos de los estados de los países federales analizados.

Este escenario contempla un incremento de la capacidad normativa respecto a los dos anteriores y que se materializaría en la posibilidad de que los Gobiernos autonómicos modifiquen el tipo del impuesto de sociedades dentro de los límites establecidos por el Estado y establezcan deducciones sobre su cuota. También se contempla el establecimiento de un recargo sobre la fase minorista del IVA.

Respecto a la Administración tributaria, estaría asumida íntegramente por las CC.AA., mientras que el grado de la nivelación fiscal en este escenario pasaría a ser del 25%. Por último, el restablecimiento del equilibrio vertical debería ser en una cuantía que supusiera un equilibrio vertical total entre el Estado y las CC.AA. La implantación de este escenario refuerza todas las ventajas que se han señalado en los dos escenarios anteriores; no obstante, no cabe duda que avanzar hacia este supondría también mayores costes de transición e implementación. En definitiva, avanzar hacia estos escenarios requiere, probablemente, una reforma parcial (más o menos amplia) de la actual Constitución y, por tanto, un largo proceso de negociación y una puesta en marcha gradual.

Asimismo, cabe señalar que estaría también dentro del marco de una reforma federal que alguno de estos escenarios solo se implementara en aquellos territorios donde las preferencias de sus ciudadanos lo demandan.

## V. UN APUNTE FINAL

En este artículo hemos examinado críticamente el modelo de financiación autonómica vigente en España y propuesto tres escenarios institucionales que avanzan en el grado de autonomía, equidad y suficiencia del que disfrutarían las CC.AA. A partir de la teoría del federalismo fiscal y el análisis del sistema comparado de los sistemas de financiación de los Gobiernos intermedios en países fuertemente descentralizados, hemos discutido posibles arreglos institucionales que tengan en cuenta la heterogeneidad de preferencias políticas de los ciudadanos entre las CC. AA para hacer así más estable el modelo de financiación.

En concreto, el artículo señala los cambios que deberían introducirse en el modelo de financiación autonómica para avanzar hacia un modelo genuinamente federal. Se trata de una guía a tener en cuenta si el propósito es la conversión del actual modelo en uno de características propiamente federales.

Junto con los problemas citados, referentes al grado de autonomía financiera, de equidad y suficiencia de recursos, existen otros aspectos de carácter institucional que son muy relevantes para el buen funcionamiento del modelo y que deberían ser también solucionados. Se trata de elementos esenciales que

se dan en cualquier modelo de los países federales analizados y que deben asegurar el buen funcionamiento del proceso de toma de decisiones. Nos referimos a la transparencia, la coordinación y la lealtad institucional. El incumplimiento de estos principios es quizás la gran asignatura pendiente del modelo de descentralización español. Para solucionar estas deficiencias se requieren cambios profundos a nivel normativo, en algún aspecto incluso cambios constitucionales. De poco serviría avanzar solo en las piezas que definen el diseño del modelo (cesta tributaria, mecanismo de nivelación), tal como se ha dado a lo largo de las últimas décadas, si no se está dispuesto a abordar estos aspectos institucionales. Deberían replantearse, por ejemplo, cuestiones como el reparto de competencias, el papel del Senado o del mismo Tribunal Constitucional. En definitiva, se trataría de avanzar hacia una cultura federal que permitiera introducir otras reglas del juego basadas en el pacto, el cumplimiento del pacto y el reconocimiento de las diferencias.

A la espera de la reforma pendiente del modelo de financiación autonómica, el artículo propone tres escenarios que supondrían un acercamiento, en mayor o menor grado, a un sistema de financiación federal, y que permitirían, por un lado, solventar los problemas técnicos del modelo actual y, por otro, facilitar que los Gobiernos autonómicos pudieran responder en mayor medida a las preferencias de sus ciudadanos sobre el grado de autonomía que desean para su comunidad. En cualquiera de los tres escenarios se avanzaría hacia un modelo que permitiría una mayor congruencia entre preferencias políticas y diseño institucional, lo cual supondría una mayor aceptación del modelo por parte de la ciudadanía y, por tanto, una mayor estabilidad del mismo. Corroboradas las diferencias en las preferencias políticas de los ciudadanos de los distintos territorios del Estado español en cuanto al modelo de financiación autonómica, la heterogeneidad institucional, propuesta en este trabajo, sería más coherente con dicha diversidad de preferencias.

### **Bibliografía**

- Acemoglu, D., Egorov, G. y Sonin, K. (2021). Institutional change and institutional persistence. En A. Bisi y G. Federico (eds.). *The Handbook of Historical Economics* (pp. 365-389). London; New York: Academic Press Incorporation. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-815874-6.00021-6>.
- Baretti, C., Huber, B. y Lichtblau, K. (2002). A Tax on Tax Revenue: The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany. *International Tax and Public Finance*, 9, 631-649. Disponible en: <https://doi.org/10.1023/A:1020925812428>.
- Bassols, M., Bosch, N. y Vilalta, M. (2010). *El model de finançament autonòmic de 2009: funcionament i valoració*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament d'Economia i Finances.

- Bernard, J. T. (2012). *The Canadian equalization program: main elements, achievements and challenges*. The Federal Idea, A Quebec Think Tank on Federalism. Disponible en: <https://bit.ly/3o0hYUJ>.
- Blöchliger, H., Merk, O., Charbit, C. and Mizell, L. (2007). *Fiscal Equalisation in OECD Countries*. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, 4. Paris: OECD. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/5k97b11n2gxx-en>.
- Bosch, N. (2006). El finançament dels governs subcentrals en els països federals. *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 3, 87-120.
- Bosch, N. y Vilalta, M. (2011). El equilibrio vertical en el modelo de financiación autonómica. En S. Lago y J. Martínez-Vázquez (eds.). *Las transferencias intergubernamentales en España: Análisis y propuestas de reforma* (pp. 21-44). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Castells, A., Sorribas, P. y Vilalta, M. (2005). Las subvenciones de nivelación en la financiación de las CC.AA.: propuesta de incorporación de las CC.AA. Forales. En J. M. Duran y N. Bosch (coords.). *La financiación de las CC.AA.: políticas tributarias y solidaridad interterritorial* (pp. 221-238). Barcelona: Publicaciones Universidad de Barcelona.
- Comité de Personas Expertas para elaborar el *Libro blanco sobre la reforma tributaria* (2022). *Libro blanco de la reforma tributaria*. Disponible en: <https://bit.ly/3AvCzro>.
- Cuenca, A. (2015). *Las entregas a cuenta en el sistema de financiación de las CCAA de régimen común: problemas y opciones de mejora*. Policy Papers, Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA), 10. Disponible en: <https://bit.ly/3OLj2rh>.
- De la Fuente, A. (2016). La reforma del sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común: una propuesta específica. *Mediterráneo Económico*, 30, 61-85.
- De la Fuente, A. y Guindín, M. (2007). La financiación autonómica en los nuevos estatutos regionales. *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, 182, 165-200.
- Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda (2018). *Nota sobre la reforma del sistema de finançament alemany per al 2020*. Generalitat de Catalunya. Disponible en: <https://bit.ly/3AvzXd4>.
- Edison, R. C. (2013). *Canada's Equalization Formula*. Ottawa: Library of Parliament.
- Fernández-Huertas, I., García Díaz, M. Á., Geli, F. y Yuste, A. (2016). *El empleo en la prestación de servicios públicos (2002-2014). El caso del subsector de CC.AA.* Documento de Trabajo, 3-2016. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). Disponible en: <https://bit.ly/3OXwWpQ>.
- García Díaz, M. Á., Herrero Alcalde, A., Loscos Fernández, J., Ruiz-Huerta Carbonell, J. y Vizán Rodríguez, C. (2013). El concierto económico y el cálculo del cupo: una comparación de sus resultados con los del sistema de financiación común. En *XX Encuentro de Economía Pública, Sevilla*. Disponible en: <https://bit.ly/3AyzjeH>.
- Giménez, A. (2003). *Federalismo fiscal. Teoría y práctica*. València: Editorial Tirant lo Blanch.
- Goodspeed, T. J. (2004). Sub-National Public Finance in the United States. *Workshop on Local Public Finance in Federal Countries*. Santiago de Compostela, 29-10-2004.
- Herrero, A., Goenaga, M. y Ruiz-Huerta, J. (2015). Finanzas autonómicas: visibilidad, transparencia y atribución de responsabilidades. *Papeles de Economía Española*, 143, 185-204.
- Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A. H., Chapman Osterkatz, S., Niedzwiecki, A. y Shair-Rosenfield, S. (2016). *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance*

- (vol. 1). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198728870.001.0001>.
- Lago, S. (2019). La descentralización tributaria en España: avances significativos, retos pendientes. *Cuadernos de Información Económica*, 272, 45-52.
- Lago, S. y Fernández, X. (2015). ¿Es posible alcanzar y aplicar un acuerdo sobre el criterio de equidad en el sistema de financiación de las CCAA? *Presupuesto y Gasto Público*, 81, 39-54.
- León, S. (coord.) (2015). *Claves para comprender el (interminable) debate de la financiación autonómica*. Madrid: Alianza Editorial.
- Liñeira, R. (2014). *El Estado de las autonomías en la opinión pública: preferencias, conocimiento y voto*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- López Laborda, J. (2007). *Las reformas estatutarias y la modificación del grado de nivelación de las CCAA. Informe de las Comunidades autónomas 2006*. Barcelona: Instituto de Derecho Público.
- López Laborda, J. y Rodrigo, F. (2014). Los ciudadanos ante las haciendas regionales: quién es y quién debería ser responsable de servicios e impuestos. *Revista de Economía Aplicada*, 66, 5-33.
- Martínez, D. y Pedraja, F. (2018). Nivelación total: una garantía de equidad sin perjuicio de la eficiencia. *Presupuesto y Gasto Público*, 92, 55-67.
- Martínez-Vázquez, J. y Timofeev, A. (2005). Elección entre modelos centralizados y descentralizados para la administración fiscal. En N. Bosch y J. M. Durán (coords.). *La financiación de las comunidades autónomas: políticas tributarias y solidaridad interterritorial* (pp. 133-187). Barcelona: Publicacions i Edicions Universitat de Barcelona.
- Ministerio de Hacienda (2017). *Informe de la Comisión de Expertos para la Revisión del Modelo de Financiación Autonómica*. Disponible en: <https://bit.ly/3AqbnKx>.
- Monasterio, C. (2018). Generalizar el cupo vasco es inviable. *Alternativas Económicas*, 57, 52-53.
- Pedraja, F. y Utrilla, A. (2010). Autonomía y equidad en el nuevo sistema de financiación autonómica. *Investigaciones Regionales / Journal of Regional Research*, 18, 191-220.
- Pérez, F. (dir.), Cucarella, V. y Hernández, L. (2015). *Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Shair-Rosenfield, S., Schakel, A. H., Niedzwiecki, S., Marks, G., Hooghe, L. y Chapman-Osterkat, S. (2020). Language difference and regional authority. *Regional and Federal Studies*, 71, 3-97. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13597566.2020.1831476>.
- Vilalta, M. (2014). La equidad horizontal en el modelo de financiación autonómica: un análisis del grado de progresividad. *Papeles de Economía Española*, 142, 124-143.
- Zubiri, I. (2010a). Las transferencias en el sistema foral de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En S. Lago y J. Martínez-Vázquez, (eds.). *Las transferencias intergubernamentales en España: análisis y propuestas de reforma*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Zubiri, I. (2010b). *The Economic Agreement between the Basque Country and Spain*. Bilbao: AD Concordiam.