



**Jorge Martínez-Vázquez**  
*International Center for Public Policy (Georgia State University)*  
*GEN (Universidad de Vigo)*

## El futuro de la financiación autonómica en España

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

### Perspectiva histórica

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

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

## The Future of Spain’s System for Financing the Autonomies

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

### Historical Panorama

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

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

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

### Los grandes problemas en la actualidad

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

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

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

### Today's Main Problems

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

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

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

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

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

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

### Hacia un Sistema Fiscal Federal en una Constitución Reformada

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

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

### Main Objectives in Reforming the Autonomous Communities' Financing System

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

### Towards a Federal Fiscal System in a Reformed Constitution

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

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

## Referencias bibliográficas

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

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

## References

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