

# Diálogos Andalucía Cataluña

**“el modelo de financiación autonómica: situación actual y escenarios futuros”**

**Maite Vilalta**  
**Universitat de Barcelona**

Sevilla, 5 marzo 2020

Esquema:

1. ¿De qué estamos hablando?: La **teoría** (federalismo fiscal)
2. ¿Dónde estamos? **Breve descripción** del actual modelo.
3. ¿Qué sería **deseable**?
4. Los escenarios de **futuro**.

## 1. La teoría

a. ¿**Qué define** un modelo de financiación subcentral de gobierno?

- Una *cuantía* de recursos
- Una *manera* de obtenerlos

b. La **cuantía** debería ser aquella que permitiera poder financiar las competencias que les han sido asignadas: **equilibrio vertical**.

c. Los recursos deberían obtenerse de tal **manera** que se cumplieran los siguientes **principios**:

1. La teoría.

### Los principios:

1. **Autonomía financiera:** La importancia de la cesta tributaria.
2. **Equidad horizontal:** El papel de los llamados fondos de nivelación.
3. **Estabilidad:** la dinámica del modelo. Los mecanismos de actualización y seguimiento.
4. **Coordinación:** Mecanismos técnicos e institucionales que aseguren su buen funcionamiento.
5. **Transparencia:** El modelo debe ser entendido por los ciudadanos, negociado sin opacidad, aceptado por todos.
6. **Lealtad** institucional: asegurar el cumplimiento del pacto.

2. ¿Dónde estamos? **Breve descripción** del actual modelo.

## El actual modelo: **fruto de sucesivos pactos**; Consejo de Política Fiscal y Financiera

- **Período transitorio: 1980-86**
- **Primer quinquenio (*pacto octubre 1986*): 1987-91**
- **Segundo quinquenio (*pacto enero 1992*): 1992- 1996**  
**(recordar “pacto corresponsabilidad fiscal” *octubre 1993*)**
- **Tercer quinquenio (*pacto octubre 1996*): 1997-2001**
- **Modelo definitivo?: *pacto julio 2001* (**se cierra el modelo**)**
  
- **Inicio reforma estatutaria en Cataluña (la seguirán otras 5, entre ellas Andalucía):**  
**Negociación de un nuevo modelo (*pacto julio 2009*): 2009-2013 (???)**

**El modelo contiene 3 vías de obtención de los recursos:**

- 1) Una cesta tributaria.**
- 2) Un mecanismo de nivelación: Fondo de Garantía de los Servicios Públicos Fundamentales.**
- 3) Unos fondos de ajuste: Fondo de suficiencia, Fondo de competitividad y Fondo de cooperación.**

**Cuadro 1. Recursos de las comunidades autónomas de régimen común procedentes del modelo de financiación. 2017.**

	Millones €	%
Ingresos tributarios *	100.209	87,7%
FGSPF	7.885	6,9%
Fondo de Suficiencia	852	0,7%
Fondo de Competitividad	3.295	2,9%
Fondo de Cooperación	2.004	1,8%
Total	114.245	100,0%

Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda y Administraciones Públicas.

2. Breve descripción del actual modelo.

## a. La cesta tributaria: composición

### Composición cesta tributaria comunidades autónomas régimen común

Quinquenio 1987-91	Quinquenio 1992-96	Quinquenio 1996-2001	Acuerdo 2001 (2002-2008)	Quinquenio 2009-2013
-Impuesto s/sucesiones y donaciones - Impuesto s/patrimonio - Impuesto s/transmisiones patrimoniales -Impuesto s/ actos jurídicos documentados -Tasa s/el juego - Impuesto s/ consumo bienes lujo (extinguido)	-Impuesto s/sucesiones y donaciones - Impuesto s/patrimonio - Impuesto s/transmisiones patrimoniales -Impuesto s/ actos jurídicos documentados -Tasa s/el juego - <b>15% IRPF (participación territorializada) a partir de 1993</b>	-Impuesto s/sucesiones y donaciones - Impuesto s/patrimonio - Impuesto s/transmisiones patrimoniales -Impuesto s/ actos jurídicos documentados -Tasa s/el juego - <b>30% IRPF (nace el impuesto autonómico s/ IRPF)</b>	-Impuesto s/sucesiones y donaciones - Impuesto s/patrimonio - Impuesto s/transmisiones patrimoniales -Impuesto s/ actos jurídicos documentados -Tasa s/el juego - <b>Impuesto especial s/ determinados medios de transporte</b> - <b>Impuesto s/ energía</b> - <b>33% IRPF</b> - <b>35% IVA</b> - <b>40% imp. especiales (tabaco, hidrocarburos., alcohol)</b>	Impuesto s/sucesiones y donaciones - Impuesto s/patrimonio - Impuesto s/transmisiones patrimoniales -Impuesto s/ actos jurídicos documentados -Tasa s/el juego - Impuesto especial s/ determinados medios de transporte - Impuesto s/ energía - <b>50% IRPF</b> - <b>50% IVA</b> - <b>58% impuestos especiales (tabaco, hidrocarburos, alcohol)</b>

Elaboración propia



2. Breve descripción del actual modelo.

**a. La cesta tributaria: resultados**

**Ingresos tributarios comunidades autónomas de régimen común. 2017**

	Millones €	€ habitante	Índice
Andalucía	14.875	1.775	77
Aragón	3.341	2.553	111
Asturias	2.415	2.334	101
Baleares	3.267	2.927	127
Canarias*	2.048	972	42
Cantabria	1.452	2.502	109
Castilla La Mancha	3.867	1.904	83
Castilla León	5.493	2.265	98
Cataluña	20.832	2.757	120
Extremadura	1.791	1.659	72
Galicia	5.591	2.064	90
La Rioja	763	2.421	105
Madrid	20.833	3.202	139
Murcia	2.796	1.902	83
Valencia	10.844	2.195	95
<b>Total</b>	<b>100.209</b>	<b>2.300</b>	<b>100</b>

	Índice
Madrid	139
Baleares	127
Cataluña	120
Aragón	111
Cantabria	109
La Rioja	105
Asturias	101
Castilla León	98
Valencia	95
Galicia	90
Castilla La Mancha	83
Murcia	83
Andalucía	77
Extremadura	72
Canarias*	42
<b>Total</b>	<b>100</b>

Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda y Función Pública.

Los ingresos tributarios incluyen: tramo autonómico IRPF (50%), 50% IVA, 58% impuestos especiales (alcohol, tabaco e hidrocarburos), el impuesto s/patrimonio, impuesto s/sucesiones y donaciones, impuesto s/transmisiones patrimoniales, impuesto s/ actos jurídicos documentados, impuesto s/determinados medios transporte, impuesto s/electricidad y tasa del juego.

\* Canarias dispone de un régimen fiscal específico reconocido en la Constitución. Su cesta tributaria no es comparable con la del resto.

2. Breve descripción del actual modelo.

### b. El mecanismo de nivelación: el FGSPF

#### Fondo de Garantía de los servicios públicos fundamentales (FGSPF). 2017

Millones €

	Subfondo horizontal	Subfondo vertical	Total FGSPF
<b>Andalucía</b>	<b>2.955</b>	<b>1.480</b>	<b>4.436</b>
Aragón	-100	252	152
Asturias	69	197	267
Baleares	-539	201	-338
Canarias*	2.153	387	2.540
Cantabria	-77	106	29
Castilla La Mancha	748	383	1.131
Castilla León	411	475	886
<b>Cataluña</b>	<b>-2.823</b>	<b>1.343</b>	<b>-1.480</b>
Extremadura	605	204	810
Galicia	813	525	1.338
La Rioja	-14	59	45
Madrid	-4.750	1.141	-3.609
Murcia	386	261	646
Valencia	162	870	1.033
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>7.885</b>	<b>7.885</b>

Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda

### c. Los tres fondos de ajuste del modelo

#### Ingresos procedentes de los fondos de ajuste del modelo. Millones €. 2017

	Fondo de suficiencia	Fondo de competitividad	Fondo de cooperación	Total fondos de ajuste
<b>Andalucía</b>	<b>440</b>	<b>0</b>	<b>663</b>	<b>1.103</b>
Aragón	243	0	78	320
Asturias	163	0	75	238
Baleares	-613	582	0	-30
Canarias*	65	589	100	754
Cantabria	430	0	41	471
Castilla La Mancha	69	0	156	226
Castilla León	380	0	167	547
<b>Cataluña</b>	<b>679</b>	<b>946</b>	<b>0</b>	<b>1.625</b>
Extremadura	390	0	89	479
Galicia	523	0	192	715
La Rioja	186	0	19	205
Madrid	-662	319	0	-343
Murcia	-176	97	70	-9
Valencia	-1.265	761	354	-149
<b>Total</b>	<b>852</b>	<b>3.295</b>	<b>2.004</b>	<b>6.151</b>

Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda

2. Breve descripción del actual modelo.

### Resultado final del modelo en euros por habitante (índice)

#### Recursos modelo financiación. 2017. € habitante (índice).

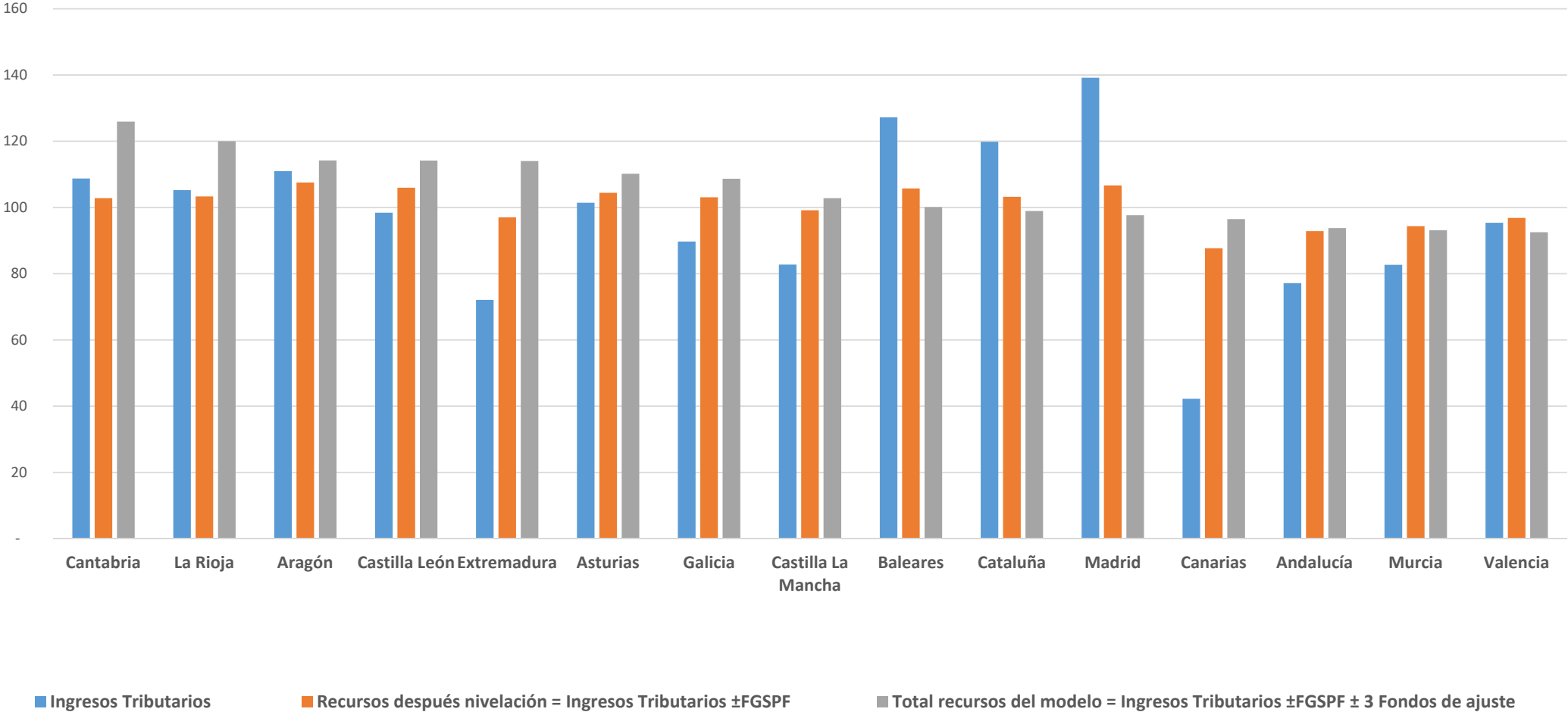
	Ingresos Tributarios	Recursos después nivelación = Ingresos Tributarios ±FGSPF	Total recursos del modelo = Ingresos Tributarios ±FGSPF ± Fondos de ajuste
Madrid	139	107	98
Baleares	127	106	100
<b>Cataluña</b>	<b>120</b>	<b>103</b>	<b>99</b>
Aragón	111	108	114
Cantabria	109	103	126
La Rioja	105	103	120
Asturias	101	104	110
Castilla León	98	106	114
Valencia	95	97	93
Galicia	90	103	109
Castilla La Mancha	83	99	103
Murcia	83	94	93
<b>Andalucía</b>	<b>77</b>	<b>93</b>	<b>94</b>
Extremadura	72	97	114
Canarias	42	88	96
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda

2. Breve descripción del actual modelo.

### Resultado final del modelo (en índice)

Ingresos antes nivelación (ingresos tributarios), ingresos después de nivelación (tributarios ± FGSPF) y total ingresos modelo (tributarios ±FGSPF ± 3 fondos de ajuste). € habitante. 2017.



3. ¿Qué sería **deseable**?

### 3. Qué sería deseable?

1. Que la cuantía global fuera la adecuada: ¿equilibrio vertical? Numerosos estudios estiman que es **insuficiente**. Se ha roto el equilibrio del año base.
2. Que las cc.aa pudieran ejercer una mayor grado de autonomía financiera: se ha avanzado, pero **aun insuficiente** (peso de los tributos, capacidad normativa, capacidad de gestión tributaria...).
3. Que se cumpliera el principio de **equidad horizontal**: el *FGSPF* supone **un avance**. Es un elemento clave del modelo. Cabría **repensar** algunas de sus piezas:
  - El **grado de nivelación** (¿75%?), el **indicador de necesidades**, el **indicador de capacidad fiscal**.
  - La pauta distributiva del FGSPF queda distorsionada por los **fondos de ajuste**. Cabría pensar en **eliminarlos**.
  - Cabe afrontar el problema de las **comunidades autónomas FORALES**.

3. Qué sería deseable?

4. Que se pudiera asegurar la **estabilidad** del modelo: **no se cumple** el mecanismo previsto: la **revisión**. Cabría pensar cómo se implementan los cambios fruto de una futura revisión. ¿Preservar el **status quo**? Se debería pactar un mecanismo de convergencia **gradual**, unos ganan y otros pierden.

5. Que hubiera **coordinación** tanto técnica como institucional: **faltan** mecanismos; **fallan** los existentes (Senado, Conferencias de Presidentes, CPFF...). Ello repercute en el día a día del modelo, en su funcionamiento (¿pagos a cuenta?).

6. Que fuera un modelo **transparente**: los ciudadanos deberían **entender** el modelo, debería contribuir a la rendición de cuentas. Ello tiene que ver con la **manera de pactarlo**.

7. Que se cumpliera la **lealtad** institucional: cumplir con lo pactado (no revisión, fondo de competitividad..), rediseñar las reglas del juego (calidad institucional).



## 4. Los escenarios de futuro.

## Un apunte previo (I)

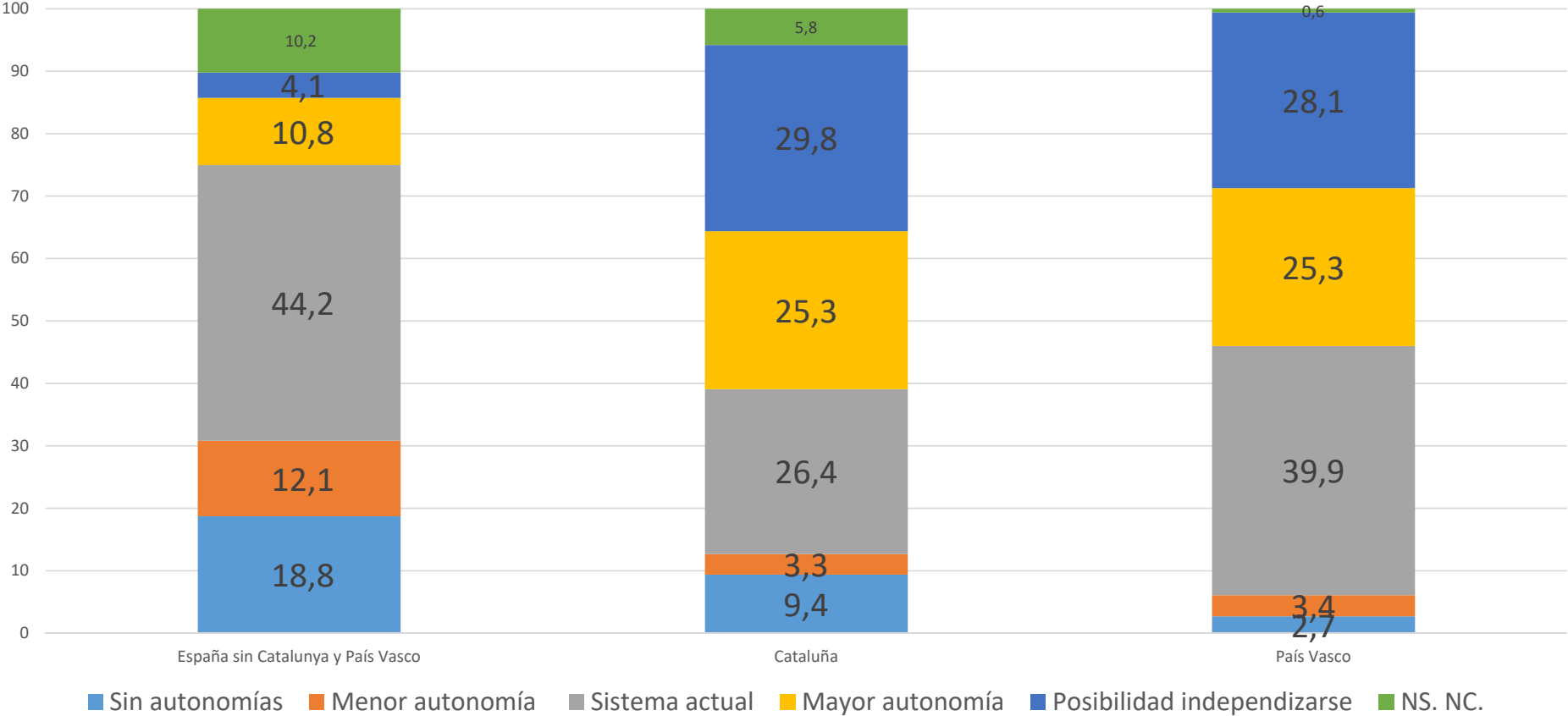
**Difícilmente se puede hablar de poner en marcha una reforma del actual modelo de financiación sin tener en cuenta la **situación política** existente en **Cataluña**.**

**Cataluña ha tenido un **papel protagonista** y **propositivo** en la confección del actual modelo, fruto de las distintas reformas pactadas a lo largo de los últimos casi 40 años.**

**Todo apunta que ahora **puede que no sea así**.**

## Un apunte previo (II)

### Preferencias de los ciudadanos en relación a distintas alternativas de organización del Estado. 2019.



Elaboración propia a partir de Barómetro CIS, julio 2019. [http://www.cis.es/cis/opencm/CA/11\\_barometros/depositados.jsp](http://www.cis.es/cis/opencm/CA/11_barometros/depositados.jsp)

→ Teniendo en cuenta esta realidad (heterogénea),  
los escenarios podrían ser los siguientes:

## Escenario 1

Finalmente, el gobierno de Cataluña decide participar, en los **términos habituales**, en la negociación de la revisión cuando el gobierno central decida ponerla en marcha.

En este caso sería recomendable avanzar en los términos señalados anteriormente: incrementar la **cuantía global** de recursos, **más autonomía financiera**, **nivelación parcial** a través del FGSPF, **mejoras** en los **indicadores de necesidades** y **capacidad fiscal**, supresión de los tres **fondos de ajuste**, mejorar los **mecanismos** de seguimiento y **actualización** del modelo, hacer propuestas sobre la “inclusión” de las **forales** en el mecanismo nivelador...

¿Es **posible**? ¿Quién lo **propone** ahora?

## Escenario 2:

**Negociación bilateral** entre el gobierno de Cataluña y el gobierno central sobre una posible introducción de ciertas especificidades para Cataluña, **sin salir del modelo general**.

Por ejemplo, ciertas **especificidades** que pudieran afectar su cesta tributaria: su composición, la capacidad normativa sobre sus impuestos, y la forma de administrarlos y gestionarlos (Agencia Tributaria).

¿Quién lo **propone** ahora? ¿Sería **posible**? **Deseable**?

### Escenario 3

La aprobación, fruto también de una **negociación bilateral**, de un *pacto fiscal* que permitiera la aplicación en Cataluña de un *modelo similar* al de las **comunidades forales**.

Ello supondría que Cataluña **saldría del modelo general**.

En realidad se trataría de poner en marcha el despliegue de un modelo cuyos principios rectores serían los contenidos en el documento aprobado por una amplia mayoría del *Parlament* de Cataluña en julio del 2012.

A diferencia del modelo foral **se preveía una aportación** en concepto de **solidaridad** (nivelación).

Para el resto de cc.aa cabría analizar el funcionamiento del **modelo sin Cataluña**.

¿Quién lo **propone** ahora? ¿Sería **posible**? **Deseable**?

## Escenario 4

### La **reforma federal** de la **Constitución**.

En relación al modelo supondría:

- **Poder tributario compartido** entre el gobierno federal (central) y las naciones (y regiones) que se federan.
- Mecanismo de **nivelación claramente definido**.
- Régimen **local** competencia de los “estados”.
- Papel del **Senado**...

Se trataría de un escenario más a **medio-largo plazo**, se requieren amplios consensos, amplias mayorías, una **cultura federal** basada en el pacto, en el reconocimiento de la diferencia, de la plurinacionalidad.... **CAMBIOS PROFUNDOS**: ¿Quién los **propone** ahora? ¿Sería **posible**? **Deseable**?



## Escenario 5

Una declaración “efectiva” de **independencia de Cataluña**

¿Cuándo? ¿Después de un referéndum?

¿Unilateral? ¿Negociada? ....

En este caso **cabría valorar** no solo el funcionamiento del modelo sin Cataluña, sino muchas **otras variables**.

## Un apunte final

La **probabilidad** que se produzca uno u otro escenario depende de los acontecimientos que se sucedan en los próximos meses (años).

No deberíamos perder de vista que en el diseño de un modelo de financiación se está hablando, fundamentalmente, de **reparto** de **poder tributario** y de dar cumplimiento a algún principio de **equidad** interterritorial. Las soluciones técnicas son infinitas pero solo pueden ser resueltas en el terreno de **los valores**, de **la política**.

Sería deseable que sea cual sea el rumbo, se encauzara por la vía del **dialogo**, de la **negociación**, del **entendimiento**.

# Gracias

**Maite Vilalta Ferrer**

**Departament d'Economia**

**Facultat d'Economia i Empresa de la Universitat de Barcelona**

**Avinguda Diagonal 690, 08034 Barcelona**

**[mvilalta@ub.edu](mailto:mvilalta@ub.edu)**

**Sevilla, 5 de marzo 2020**