



Apuntes

Algunas reflexiones al hilo del debate sobre el concierto catalán

ÁNGEL DE LA FUENTE

Apuntes 2024/23

Septiembre de 2024

fedea

Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de Fedea.

Algunas reflexiones al hilo del debate sobre el concierto catalán

Angel de la Fuente (FEDEA e IAE-CSIC)

Septiembre de 2024

Resumen

En esta nota se resume el contenido del reciente acuerdo entre el PSC/PSOE y ERC para dotar a Cataluña de un modelo singular de financiación, se valoran sus méritos y se recogen algunas reflexiones sobre ciertas cuestiones que han jugado un papel importante en el debate público sobre el documento, incluyendo los inconvenientes de fragmentar la gestión tributaria, el supuesto carácter federal o no del concierto catalán, la naturaleza de las amenazas a la solidaridad territorial y los méritos del principio de ordinalidad en la financiación autonómica.

La principal conclusión del trabajo es que la tesis del Gobierno de que el acuerdo con ERC puede servir de base para una reforma del sistema de financiación que beneficie a todas las partes no es creíble. De hecho, los elevados costes que previsiblemente tendría la implementación del acuerdo apuntan a la necesidad de buscar una vía alternativa, que no debería comprometer ni el principio de solidaridad ni la autonomía del Gobierno central. Los ingredientes esenciales de esa alternativa tendrían que ser una administración tributaria única pero realmente de todos (quizás a través de un consorcio a 16 en lugar de 15 consorcios a dos), el respeto de la ordinalidad en financiación por habitante ajustado y la conversión de las tradicionales cláusulas de *statu quo* en compensaciones transitorias.

1. Introducción

Seis semanas después de su firma, las virtudes del acuerdo firmado por el PSC/PSOE y ERC para dotar a Cataluña de un modelo singular de financiación siguen siendo objeto de controversia sin que se hayan disipado las dudas sobre cómo se concretaría lo que allí se esboza. Las parcas explicaciones que el Gobierno ha ofrecido hasta el momento sobre lo pactado no van mucho más allá de la invitación a leer el acuerdo con atención, la negación de que (pese a las evidentes similitudes entre ambos) el sistema propuesto para Cataluña sea equiparable al régimen de concierto (o convenio) económico del que disfrutaban el País Vasco y Navarra, y la insistencia en que la propuesta no sólo preservará la solidaridad interterritorial sino que, de hecho, mejorará la situación de todas las comunidades autónomas y no sólo la de Cataluña.¹

Atendiendo a la invitación del Gobierno, he releído con cuidado el texto con el ánimo de establecer con la mayor precisión posible qué es lo que en él se dice realmente y qué cuestiones quedan en el aire antes de proceder a valorar sus méritos. También he repasado muchas de las reacciones a la propuesta que han aparecido en prensa durante las últimas semanas. La presente nota resume mis conclusiones sobre el contenido del acuerdo y recoge algunas reflexiones sobre ciertas cuestiones que han jugado un papel importante en el debate público durante las últimas semanas, incluyendo los inconvenientes de fragmentar la gestión tributaria, el supuesto carácter federal o no del concierto catalán, la naturaleza de las amenazas a la solidaridad territorial y los méritos del principio de ordinalidad en la financiación autonómica.

Mi principal conclusión es que la tesis del Gobierno de que el acuerdo con ERC puede servir de base para una reforma del sistema de financiación que beneficie a todas las partes es errónea. De hecho, los elevados costes que previsiblemente tendría la implementación del acuerdo apuntan a la necesidad de buscar una vía alternativa, que no debería comprometer ni el principio de solidaridad ni la autonomía del Gobierno central. Incorporar al *Govern* de la Generalitat a un consenso sobre el sistema sería muy deseable, aunque no a cualquier precio, y existen bases para al menos intentarlo.

2. ¿Qué dice realmente el acuerdo?

La parte del documento dedicado a la financiación autonómica puede dividirse en tres bloques, no demasiado bien ordenados, que se dedican respectivamente a i) el diagnóstico de la situación de partida y los objetivos generales del sistema propuesto, ii) la regulación de la gestión tributaria en Cataluña y iii) las aportaciones financieras de la Generalitat al Estado y el funcionamiento y límites de los mecanismos de solidaridad interterritorial. He tratado de resumir lo esencial del contenido de cada bloque en un recuadro, ateniéndome a la literalidad

¹ Véase por ejemplo <https://elpais.com/espana/2024-09-04/sanchez-inaugura-el-curso-politico-con-una-conferencia-sobre-los-retos-del-pais.html>

del acuerdo y añadiendo la traducción del catalán al castellano para que el lector pueda hacerse una idea directa del contenido del texto y de la validez de mis interpretaciones en su caso.

Como se aprecia en el Recuadro 1, el punto de partida de la propuesta es la (muy discutible) tesis de que Cataluña sufre una infrafinanciación crónica que le impide llevar a cabo las políticas sociales y de inversión que necesita.² Para remediar tal insuficiencia, se propone abandonar el sistema de financiación existente en favor de uno nuevo y cualitativamente diferente, basado en un reconocimiento de la plena soberanía fiscal de la comunidad, que comportaría la cesión gradual a la Generalitat de la gestión y los rendimientos de todos los tributos estatales que se generan en su territorio.

Recuadro 1: Punto de partida y objetivos generales

diagnóstico del problema

Catalunya pateix un **infrafinançament sostingut** en el temps que supera amb escreix el que correspondria a un model de solidaritat entre territoris. Els diversos models de finançament autonòmic han comportat greus deficiències per a Catalunya, que es tradueixen en **una insuficiència financera crònica que limita enormement la despesa en polítiques públiques** com la salut, els serveis socials, l'habitatge o les infraestructures. (p. 5)

Cataluña padece una **infrafinanciación sostenida** en el tiempo que supera ampliamente lo que cabría esperar en un modelo de solidaridad entre territorios. Los distintos modelos de financiación autonómica han comportado graves deficiencias para Cataluña que se traducen en una **insuficiencia financiera crónica que limita enormemente el gasto en políticas públicas**, incluyendo la sanidad, los servicios sociales, la vivienda o las infraestructuras.

la solución propuesta

Impulsar un sistema de finançament singular que avanci cap a la **plena sobirania fiscal**, basat en la relació bilateral amb l'Estat i la recaptació, gestió i liquidació de tots els impostos ... [i] la cessió dels [seus] rendiments (pp. 2 y 5)

Impulsar un sistema de financiación singular que avance hacia la **plena soberanía fiscal**, basado en la relación bilateral con el Estado y la recaudación, gestión y liquidación de todos los impuestos ... [y] la cesión de [sus] rendimientos.

Los componentes esenciales del sistema propuesto se esbozan en el resto de las secciones relevantes del texto y se resumen en los Recuadros 2 y 3. La parte más clara de la propuesta tiene que ver con la gradual cesión a la Generalitat de todas las competencias del Estado en materia de gestión tributaria, que se pretende total y sin matices, así como de los medios materiales y personales necesarios a tal efecto (los de la Agencia Tributaria estatal en Cataluña) y de la titularidad en primera instancia de los rendimientos de los tributos estatales, que deberá traducirse en un incremento sustancial de los recursos de la Generalitat. Se ha acordado también un aumento importante de su capacidad normativa en materia tributaria, reconociendo la necesidad de coordinación con el Estado y la Unión Europea, presumiblemente en referencia a la normativa comunitaria que exige tipos uniformes del IVA y los Impuestos Especiales dentro de cada país. Puesto que la Generalitat ya cuenta con amplias competencias para regular el

² La cuestión es crucial, pero para no alejarme del tema central de la presente nota, quisiera referir al lector a otro trabajo, de la Fuente (2024), dedicado en buena parte a una valoración crítica de la evidencia existente sobre el supuesto maltrato fiscal de Cataluña.

IRPF, cabe pensar que la exigencia de mayor poder normativo se refiere fundamentalmente al Impuesto de Sociedades, que es en la actualidad competencia exclusiva del Estado fuera de los territorios forales. Cualquier avance en esa línea, sin embargo, plantearía la complicada cuestión de cómo repartir entre las distintas haciendas implicadas las responsabilidades de gestión y los ingresos correspondientes a empresas que actúan en varios territorios y abriría la puerta a una competencia para atraer establecimientos productivos y sedes empresariales que sería prudente evitar.

Recuadro 2: Gestión tributaria, capacidad normativa y titularidad de los rendimientos

Cesión total de los rendimientos y la gestión de los tributos (no locales)	
<p>[L'acord exigeix] l'assumpció progressiva, per part de l'Agència tributària de Catalunya, de la gestió, la recaptació, la liquidació, la inspecció i la disponibilitat de tots els impostos suportats a Catalunya, ... (p. 7)</p>	<p>[el acuerdo exige] que la Agencia Tributaria de Cataluña asuma progresivamente la gestión, recaudación, liquidación, inspección y disponibilidad de todos los impuestos soportados en Cataluña,</p>
con un aumento sustancial de recursos y de capacidad normativa	
<p>l'augment substancial, per part de la Generalitat de Catalunya, de la capacitat normativa tributària amb coordinació amb l'Estat i la Unió Europea ... [i] un increment substancial de[ls seus] recursos (pp. 7 y 8)</p>	<p>[así como] un aumento sustancial de la capacidad normativa de la Generalitat de Cataluña en materia tributaria, en coordinación con el Estado y la Unión Europea, y de sus recursos</p>

En contrapartida por la cesión total de los impuestos estatales, la Generalitat haría una aportación a la caja del Estado que tendría dos componentes claramente diferenciados. El primero serviría para cubrir el coste de los servicios que el Estado siga prestando, aunque no queda muy claro si se trataría sólo de los que se producen físicamente en Cataluña o también de (la parte alícuota de) aquellos que benefician a sus residentes, aunque se produzcan fuera de su territorio. El segundo sería una cuota de solidaridad para contribuir a complementar la financiación de otros territorios de menor renta.

El contenido de este bloque es mucho menos preciso que el del anterior, pues poco o nada se dice sobre los criterios y procedimientos que se utilizarán para fijar la cuantía de los dos componentes de la aportación al Estado. En relación con el primero de ellos, destinado a cubrir el coste de los servicios estatales, sólo se dice que se instrumentará mediante un porcentaje de participación en los ingresos tributarios de la Generalitat. En principio, por tanto, no se trataría exactamente de un cupo como el vasco, pero podría tratarse de algo muy parecido. Presumiblemente habría que partir de una valoración periódica del coste de los servicios relevantes (como sucede en teoría en el caso vasco y navarro) aunque, en este caso, el índice de evolución ya no se basaría en los ingresos tributarios del Estado, como sucede en las comunidades forales, sino en los cedidos a la Generalitat.

Queda abierta también la cuestión de si se trataría de una participación global en los ingresos tributarios agregados de la Generalitat o de una serie de participaciones individualizadas en determinados tributos. En este último caso, podría considerarse también la posibilidad de que

no se trate de un porcentaje fijo de la recaudación sino de un tramo diferenciado de cada impuesto sobre el que el Estado podría tener capacidad normativa, como sucede ahora con el tramo autonómico del IRPF aunque éste siga describiéndose como una participación del 50% en el impuesto para abreviar. Esto nos devolvería a un sistema de compartición de impuestos con capacidad normativa para ambas administraciones similar al actual, aunque con los papeles de la comunidad autónoma y el Estado invertidos y, presumiblemente, con cuotas de participación autonómica más elevadas que las actuales. Aunque esta posibilidad no encaja del todo bien ni con el lenguaje utilizado en el acuerdo (que habla de porcentajes y no de tramos) ni con su música de avance hacia la soberanía fiscal plena, no podría descartarse tajantemente por el momento y sería una forma de mitigar las consecuencias adversas de la propuesta.

Recuadro 3: La aportación catalana a la caja del Estado

dos componentes: una compensación por el coste de los servicios que el Estado siga prestando

L'aportació catalana a les finances de l'Estat integra l'**aportació pel cost dels serveis que l'Estat presta a Catalunya** i l'aportació a la solidaritat.

L'aportació de les despeses de l'Estat s'establirà a través d'un **percentatge de participació** en els tributs. (p. 6)

La aportación catalana a las finanzas del Estado incluye la **aportación por el coste de los servicios que el Estado presta en [¿o a?] Cataluña** y la aportación a la solidaridad.

La aportación a los gastos del Estado se establecerá a través de un **porcentaje de participación** en los ingresos tributarios.

y una aportación a la solidaridad interterritorial

L'aportació a la solidaritat ha de ser explícita i s'ha de reflectir de manera transparent.

La Generalitat ha de contribuir a la solidaritat amb les altres comunitats autònomes a fi que els serveis prestats pels diferents governs autonòmics als seus ciutadans puguin assolir nivells similars, sempre que duguin a terme un esforç fiscal també similar. (p. 6)

La aportación a la solidaridad ha de ser explícita y deberá reflejarse de manera transparente.

La Generalitat deberá contribuir a la solidaridad con las demás comunidades autónomas con el fin de que los servicios prestados por los distintos gobiernos autonómicos a sus ciudadanos puedan alcanzar niveles similares, siempre que realicen un esfuerzo fiscal también similar.

“limitada” por el principio de ordinalidad

Aquesta solidaritat ha d'estar limitada pel **principi d'ordinalitat** (p. 6)

... el finançament de Catalunya ha de respectar el principi d'ordinalitat. Les contribucions de les comunitats autònomes **per habitant**, ordenades en una escala de major a menor, han de mantenir el mateix ordre que en l'escala d'allò que reben. (p. 8)

La solidaridad ha de estar limitada por el **principio de ordinalidad**.

... la financiación de Cataluña deberá respetar el principio de ordinalidad. Las contribuciones de las comunidades autónomas **por habitante**, ordenadas en una escala de mayor a menor, deberán mantener el mismo orden que en la escala de lo que reciben.

Menos detalles se ofrecen aún sobre la fijación de la cuota de solidaridad. El documento dice explícitamente que el Gobierno catalán tendrá la obligación de contribuir a los mecanismos de nivelación del sistema de financiación autonómica, uno de cuyos objetivos centrales seguiría siendo el de asegurar que todas las comunidades, con independencia de su nivel de renta,

puedan prestar servicios similares a igual esfuerzo fiscal. En principio, por tanto, se mantiene el compromiso con el principio de solidaridad y con un grado elevado de nivelación que siempre ha caracterizado al sistema español de financiación autonómica (más en la teoría que en la práctica), pero sin especificar cómo se calcularía la aportación catalana a tal mecanismo, aunque parece claro que ésta tendría que ser significativamente inferior a la actual para permitir la deseada mejora de la financiación de la Generalitat.

Por último, el texto establece que la redistribución regional ha de ser transparente (nada que objetar) y estará limitada por el principio de ordinalidad. Como argumentaré después, ésta es una restricción perfectamente razonable si se formula correctamente, pero la formulación que se recoge en el acuerdo resulta insatisfactoria por al menos dos razones que seguramente tienen más que ver con la falta de acierto en la redacción que con el deseo de colar por la puerta de atrás restricciones poco razonables a la nivelación. La primera es que se formula en términos de recursos *per cápita* en lugar de *por habitante ajustado*, lo que puede limitar excesivamente la redistribución hacia territorios con elevados costes por habitante, y la segunda la falta de precisión de los términos utilizados para referirse a los ingresos tributarios de las CCAA y a su financiación definitiva.

3. Algunas reflexiones en torno al debate sobre el acuerdo

La lectura del acuerdo PSC-ERC y de las numerosas reacciones al mismo que se han publicado en las últimas semanas en las páginas de opinión de nuestros principales diarios me ha suscitado algunas reflexiones que recogeré en esta segunda parte del trabajo. Un hilo conductor es la dudosa coherencia interna del acuerdo, que busca, por un lado, mejorar sustancialmente la situación de una región grande y no particularmente mal financiada y, por otro, garantizar la equidad del sistema y la solidaridad territorial. Podemos discutir si lo que se propone supone un compromiso aceptable entre ambos objetivos, pero resulta muy complicado vender la tesis del Gobierno de que no sólo se pueden hacer las dos cosas a la vez sino que la propuesta será una clara mejora para todas las partes. Más bien al contrario, todo apunta a que el balance de la propuesta será muy negativo desde el punto de vista del interés general.

a. ¿Es buena idea descentralizar la gestión tributaria?

La autonomía tributaria es, sin duda, una parte esencial de la autonomía política. Pero hay que distinguir entre distintos tipos de competencias tributarias. Una cosa es quién regula los impuestos, otra quién los recauda y una tercera quién se queda con sus rendimientos. Mientras que la disponibilidad de recursos tributarios propios y la capacidad de modularlos al alza o a la baja son componentes esenciales del autogobierno, la recaudación es una actividad técnica e instrumental que, en principio, podría dejarse en manos de un organismo independiente, o de otra administración, sin menoscabo alguno de la autonomía de la administración titular de los impuestos.

En este contexto, resulta un tanto chocante a primera vista que el núcleo del acuerdo sea la apuesta por dotar a la Generalitat de plenas competencias en su territorio sobre la recaudación y gestión de todos los impuestos estatales. Desde un punto de vista técnico resulta evidente que se trata de una pésima idea. La gestión tributaria es una actividad en la que existen enormes

economías de escala y alcance y en la que resulta crucial el acceso a la información más completa posible sobre el universo de contribuyentes, en todo el territorio y en todas las actividades relevantes. Trocear la Agencia Tributaria estatal (la AEAT), como ahora se propone, resultaría sin duda en mayores costes de gestión y una menor efectividad en la lucha contra el fraude. Si optamos por esta vía, será también necesario establecer complejas regulaciones sobre los *puntos de conexión* entre las distintas haciendas implicadas (quién se ocupa de qué y quién se queda con qué) que incrementarán aun más los costes de gestión y también los de cumplimiento que soportan los contribuyentes, particularmente las empresas, que en muchos casos tendrán que presentar varias declaraciones en lugar de una sola.

b. La pugna por las llaves de la caja

Hay que concluir, por tanto, que las razones para exigir el monopolio de las competencias de gestión tributaria tienen poco que ver con la eficiencia o incluso con la defensa de la autonomía. De lo que se trata realmente, y ERC nunca lo ha ocultado,³ es de hacerse con las *llaves de la caja* con el fin de reducir su aportación financiera al Estado y quedarse con la mayor parte posible de lo que los nacionalistas consideran “su dinero.” Como sugiere el sentido común y confirma la experiencia de las comunidades forales, el agente que tiene el dinero en la mano negocia con ventaja en temas de financiación territorial y suele ser capaz de obtener términos muy favorables, especialmente si sólo representa intereses de parte y su sentido de lealtad al conjunto es débil o inexistente. Llevando esto al extremo, una agencia tributaria propia que recaude todos los impuestos en la comunidad sería una de esas *estructuras de estado* que tan prioritarias son para los nacionalistas catalanes, entre otras cosas porque serían imprescindibles para que una declaración unilateral de independencia, como la de 2017, pueda ser factible. Dada la historia reciente, ¿estamos seguros de que sería buena idea dársela?

c. ¿Federal o confederal? y ¿qué pasa por ahí fuera?

Los defensores del concierto catalán, incluyendo desde hace algo más de un mes al PSOE y al Gobierno central, están haciendo ímprobos esfuerzos para tratar de convencer a la opinión pública española de que lo que proponen supone un avance importante hacia la federalización del Estado, que se presenta como una forma de parecernos más a países tan avanzados como Alemania, Estados Unidos o Canadá.

Nada más lejos de la realidad. Los sistemas federales, como los de los países citados, se caracterizan por la existencia de un equilibrio entre un gobierno central o federal, elegido por el conjunto de la ciudadanía, y una serie de gobiernos de ámbito subnacional, ambos de los cuales ostentan competencias importantes y cuentan con recursos tributarios propios. En el caso español, ese equilibrio se ha ido construyendo de una forma gradual, partiendo de un estado unitario muy centralizado que ha ido cediendo competencias y recursos a las administraciones autonómicas. Las sucesivas cesiones de tramos cada vez mayores del IRPF

³ Véanse entre muchos otros GenCat (2024),

<https://www.esquerra.cat/ca/esquerra-republicana-erc-volem-clau-caixa> y

https://cronicaglobal.elespanol.com/primeras-planas/20240621/erc-ensena-las-cartas-quiere-llaves-caja/864663529_0.html

con creciente capacidad normativa fueron en su día avances importantes hacia un mayor equilibrio entre ambos niveles de gobierno y un sistema más federal que merecen, a mi entender, una valoración positiva. Sin embargo, abrir la puerta a la generalización del sistema de concierto, como ahora se propone, supondría romper de forma drástica ese equilibrio a favor de los territorios, lo que marcaría el inicio del desguace del estado federal que ya tenemos en la práctica para iniciar una deriva hacia un estado confederal disfuncional que no tiene nada que ver con el de los países a los que nos gustaría parecernos. El coste podría ser enorme.

Un buen ejemplo de la campaña de desinformación que padecemos es un reciente artículo de Joan Ridaó (2024) en *El País*. Hablando de la propuesta de cesión total de la gestión de los tributos estatales a la Generalitat, el autor sostiene que

No se trata además de ninguna rara avis en el concierto internacional, más bien lo contrario. La mayoría de sistemas federales (EE UU, Canadá o Suiza) atribuyen un notable poder fiscal a los entes subestatales, que regulan, gestionan y recaudan impuestos básicos (renta, sociedades, consumo o riqueza). Incluso Alemania o Suiza gestionan impuestos federales. Y en todos los casos, salvo el germano, las regiones hacen suyo el 100% del rendimiento de los tributos principales, al margen de la nivelación horizontal que compensa a los territorios con menores ingresos.

lo que constituye, en el mejor de los casos, una verdad a medias contada de la forma más engañosa posible. Es verdad que en los países citados los gobiernos subnacionales tienen un poder fiscal notable, como también sucede en España. Pero en ninguno de ellos se ha planteado jamás la posibilidad de que el Gobierno central, la Federación, deje de tenerlo en buena parte del territorio nacional, que es lo que se pretende ahora aquí. También es cierto que en Estados Unidos, Canadá y Suiza existen impuestos estatales (, provinciales o cantonales) sobre la renta personal y societaria, pero lo que no nos cuenta Ridaó es que también existen impuestos federales sobre las mismas bases que tienen una recaudación muy superior y que generalmente son gestionados por una agencia federal, que en ocasiones también recauda los correspondientes impuestos estatales para reducir costes aprovechando la existencia de importantes economías de escala.

Hasta donde yo sé, lo más parecido a lo que ahora se nos quiere vender es lo que sucede en Alemania, donde los estados o *länder* recaudan el grueso de los impuestos que comparten con el *Bund*, la Federación, esto es, los impuestos sobre las rentas personales y societarias y el IVA doméstico. Pero incluso aquí las cosas son muy distintas de lo que dan a entender Ridaó y otros portavoces nacionalistas. En sus tareas de recaudación tributaria, los estados alemanes actúan generalmente como agentes del Gobierno central, bajo su supervisión y aplicando una legislación federal uniforme en todo el país que sólo deja a los estados un cierto margen para modular al alza o a la baja los tipos de algunos impuestos menores, mientras que los ingresos tributarios se dividen a partes aproximadamente iguales entre los dos niveles de gobierno para que ambos puedan financiar sus competencias, sin necesidad de justificarlo en base al reintegro del coste de los servicios que una parte le presta a la otra. Los hacendistas alemanes con los que he hablado, finalmente, son plenamente conscientes de la ineficiencia del sistema y no suelen recomendar su adopción a países amigos que cuentan con sistemas que ellos miran con envidia. (Véase de la Fuente, Thöne y Kastrop, 2016, pp. 15-19).

d. La solidaridad y sus límites

Como hemos visto en la sección anterior, hay también un apartado del acuerdo PSC-ERC en el que se habla de solidaridad. El texto viene a decir que Cataluña tiene que contribuir financieramente al sostenimiento de un sistema solidario de financiación que ha de garantizar un grado elevado de nivelación, esto es, que permita que, con independencia de su nivel de renta, todas las CCAA puedan prestar servicios similares con un esfuerzo fiscal también similar. Se reafirman, por tanto, los principios inspiradores del actual sistema de financiación, pero se introduce un nuevo elemento, la *ordinalidad*, que se presenta como un límite al ejercicio de la solidaridad por parte de Cataluña, y no se termina de precisar cuál ha de ser el encaje de la comunidad en ese mecanismo o cómo debería calcularse la cuantía de su aportación a la caja común.

Dos observaciones sobre este apartado. La primera es que el principio de ordinalidad es una restricción perfectamente razonable que cualquier sistema de financiación sensato respetaría de forma natural, sin forzar nada, pero hay que explicarlo bien. En contra de lo que se ha dicho en ocasiones en estas últimas semanas (véase, por ejemplo, Ruiz Jarabo, 2024) la ordinalidad no consiste en dar más al que más tiene de partida, sino en no quitarle tanto que quede en peor situación que los beneficiarios de su solidaridad. En términos más precisos, lo que el principio exige es que la aplicación del sistema de financiación regional no altere la ordenación de los territorios en términos de recursos por habitante ajustado, calculados a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal – de la misma forma que la aplicación del IRPF no debería alterar la ordenación por renta de los contribuyentes con circunstancias familiares similares, y de hecho no lo hace.

Por ser aún más claros, calculemos en primer lugar la capacidad fiscal de cada territorio, esto es, los ingresos tributarios que tendría cada uno si todos ellos aplicasen la misma normativa (generalmente, la original del Estado) sin hacer uso de sus competencias para subir o bajar impuestos. Calculemos también su población ajustada, esto es, la población equivalente que resultaría de ajustar la población real en función del coste unitario de darle a ésta los servicios que son competencia de todas las CCAA (las “competencias homogéneas”). Dividiendo la capacidad fiscal por la población ajustada, tendríamos un indicador de los recursos por unidad de necesidad de los que dispondría de entrada cada comunidad, antes de aplicar los mecanismos de nivelación del sistema de financiación y de subir o bajar los impuestos sobre los que tiene capacidad normativa. Lo lógico es que los mecanismos de nivelación del sistema se utilicen para transferir recursos desde las comunidades que cuentan con más holgura en estos términos hacia las que van más justas, reduciendo así las disparidades entre ellas, si se quiere hasta eliminarlas totalmente. Pero no sería razonable ir más allá y llegar a una situación en la que los “ricos” estén en peor situación para cubrir sus necesidades que los receptores de sus transferencias.

La segunda observación es que, de alguna manera, la redacción del texto sitúa a Cataluña fuera del sistema, pero con la voluntad de condicionar su funcionamiento sin que se acabe de entender muy bien cómo. Se dice, por ejemplo, que la financiación *de Cataluña* ha de respetar el principio de ordinalidad, cuando lo lógico sería tratar la ordinalidad como una propiedad

exigible del conjunto del sistema y, por lo tanto, aplicable en los mismos términos a todas las comunidades. De hecho, no está nada claro cómo habría que aplicar la ordinalidad tan sólo a Cataluña. Presumiblemente, habría que garantizar que es la tercera en financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas e igual esfuerzo fiscal, pero ¿cómo llegamos ahí desde la situación actual? ¿Le damos a Cataluña un suplemento (¿financiado cómo?) para situarla justo detrás de la Rioja y Cantabria, o reducimos la financiación de siete de las nueve comunidades que con datos de 2022 están por delante de ella? ¿De cuáles? ¿No sería más lógico rediseñar el conjunto del sistema, suprimiendo los absurdos fondos que ahora distorsionan sus resultados y estableciendo un mecanismo de nivelación que respete la ordinalidad, como ya lo hace el Fondo de Garantía?

Esta peculiar forma de esquizofrenia no es nueva -- de hecho, es aún más evidente en el apartado de financiación del actual *Estatut* y sus borradores previos-- pero supone un problema importante por dos motivos. Primero, es poco funcional: no se puede regular un sistema nacional desde una norma cuyo ámbito de aplicación es autonómico, entre otras cosas porque puede haber otras de igual rango que digan cosas distintas e incluso contradictorias. Si queremos que el sistema de financiación autonómica respete la ordinalidad, habrá que incluirlo, no en el *Estatut* o en una nueva ley reguladora de un sistema singular para Cataluña, sino en la LOFCA y habría que incorporar tal principio al diseño del sistema, en lugar de tratar de imponerlo ex post con algún parche. Y segundo, porque si quieres influir sobre las normas de un club, seguramente no deberías empezar por salirte de él. El Gobierno catalán no puede pretender situarse fuera del régimen común y a la vez influir sobre su diseño, porque entonces no estará presente en la mesa relevante y porque los demás actores no estarán muy predisuestos a escucharle en tales circunstancias, tenga o no razón.

e. La verdadera amenaza a la solidaridad no es el concierto catalán, sino las bajadas de impuestos de ciertas comunidades autónomas, especialmente Madrid

La frase que da título a este apartado se ha convertido en un elemento crucial del argumentario oficial en defensa del concierto catalán, y como tal es repetida hasta la saciedad todos los días por portavoces del Gobierno y su partido y por una legión de tertulianos y opinadores afines.⁴ Se trata, sin embargo, de un intento poco convincente de confundir las cosas mezclando asuntos diferentes. La solidaridad o la redistribución entre territorios no tiene nada que ver con lo que haga cada uno de ellos internamente con sus impuestos en legítimo uso de su autonomía. Tal como está diseñado el sistema de financiación, la contribución a la caja común se calcula, con buen criterio, antes de que la comunidad baje o suba los impuestos que puede modificar y por lo tanto no depende de sus decisiones en este ámbito. Aunque Madrid, o cualquier otra comunidad, baje el IRPF a sus ciudadanos, el sistema no le asigna más ingresos y no reduce sus contribuciones a los mecanismos de nivelación, como el Fondo de Garantía. Por tanto, cuando Madrid baja sus impuestos, tiene que apechugar con las consecuencias, en forma de peores servicios o menores prestaciones. Otra cosa es que internamente esto pueda suponer una menor redistribución, pero eso no afecta a las demás CCAA y es una decisión de política interna

⁴ Véase por ejemplo https://www.elplural.com/economia/montero-defiende-financiacion-singular-cataluna-senala-madrid-verdadero-ejemplo-insolidaridad_336364102

que a la mayoría de los madrileños parece que ya les va bien, a juzgar por los resultados de las elecciones recientes. El caso catalán es muy distinto, porque aquí lo que se pretende es reducir la aportación de la comunidad a otros territorios a cuyos ciudadanos no se les da la oportunidad de votar sobre la cuestión.

En la misma línea, se suele argumentar que las comunidades que optan por bajar sus impuestos no tienen derecho a reivindicar una mejor financiación. Estoy hay que matizarlo mucho. Es verdad que nadie tiene derecho a bajar sus impuestos y luego pedir que se le compense por la pérdida de ingresos resultante. Desde luego el sistema no lo permite, como ya se ha apuntado arriba. Pero puede haber regiones, como podrían ser Murcia o la Comunidad Valenciana, que reclaman con toda la razón una mejora de la financiación porque el sistema las trata de forma muy desfavorable y que tienen gobiernos partidarios de rebajar la presión fiscal en la medida de lo posible. Aquí no hay ninguna contradicción. La valoración de si uno está bien o mal financiado ha de hacerse “a igual esfuerzo fiscal”, esto es, antes de subir o bajar los impuestos que tienes cedidos. Si con ese criterio tienes motivos razonables de queja, por supuesto que tienes derecho a pedir más dinero, pero esto no prejuzga qué tienes que hacer con él. Una posibilidad puede ser usarlo para bajar tus impuestos, aceptando el inevitable precio implícito en peores servicios. Los ciudadanos ya dirán si les parece bien o no en las urnas, pero no hay un criterio moral absoluto que establezca que bajar impuestos es necesariamente malo y subirlos necesariamente bueno. Son opciones políticas igualmente legítimas.

4. A modo de conclusión

Tras leer con atención el texto pactado por el PSC/PSOE y ERC, es difícil evitar la sensación de que sus distintas partes no terminan de cuadrar entre sí. Su punto de partida es la insatisfacción ante una (inexistente), grave y persistente insuficiencia de recursos que se presenta como resultado de un sistema de financiación injusto que se lleva de Cataluña muchos más recursos de lo que sería razonable. Para resolver tan palmaria injusticia, se reclama una reforma radical del sistema, que deberá llevarnos hacia la plena soberanía fiscal de la comunidad autónoma. Esta asumirá la recaudación de todos los impuestos en su territorio, tomando así el control de las llaves de la caja con el fin de incrementar sustancialmente sus recursos, lo que comportará inevitablemente una importante reducción de su aportación a la caja común, así como un cambio muy significativo en la naturaleza del Estado, que adquirirá rasgos claramente confederales que pueden limitar seriamente la capacidad autónoma de actuación del Gobierno central.

Hasta aquí, el mensaje puede no gustarnos, pero es coherente. Sin embargo, la cosa cambia cuando entramos en la parte final del texto, en la que se habla del mantenimiento de un elevado grado de solidaridad interterritorial al que Cataluña debe contribuir, y más aún cuando añadimos las declaraciones del Gobierno en las que se afirma que la reforma propuesta no sólo no reducirá tal solidaridad, sino que mejorará la situación de todos los implicados. Salvo que las leyes de la física hayan cambiado súbitamente, no parece que los dos objetivos sean compatibles. No podemos darles las llaves de la caja a las regiones ricas que las quieran para mejorar sustancialmente su propia financiación y de paso reducir la eficacia de la recaudación tributaria, y a la vez, garantizar que el Estado sigue contando con los recursos suficientes para

mantener la cohesión territorial (y para ejercer satisfactoriamente el resto de sus competencias, que también son importantes). El Estado podría compensar a las comunidades perdedoras, supliendo la pérdida de fondos procedentes de las que se van del sistema, pero los recursos necesarios para ello sólo pueden proceder de un aumento de los impuestos que pagan los ciudadanos de los territorios que se queden en el régimen común, o de un recorte de las prestaciones estatales que también les afectaría negativamente. Para que los que salen del sistema puedan mejorar, los que se quedan tendrán que perder de alguna forma. No hay otra.

Así pues, la tesis del Gobierno de que el acuerdo con Esquerra puede ser el punto de partida para una reforma del sistema de financiación que será buena para todos no es creíble. Habrá claros ganadores y perdedores sin que los cambios en la distribución de recursos que se atisban supongan una mejora en la equidad del sistema, y habrá también enormes daños colaterales en la forma de una pérdida de eficiencia en la recaudación tributaria y una mutación de carácter confederal en la naturaleza del Estado que podría comprometer su capacidad para ejercer de forma satisfactoria sus competencias constitucionales. La reforma del sistema de financiación territorial sería buena cosa, pero si queremos que se traduzca en una mejora habrá que buscar una vía alternativa a la que proponen ERC y el PSC. Intentémoslo. Los ingredientes esenciales de esa alternativa tendrían que ser una administración tributaria única pero realmente de todos (quizás a través de un consorcio a 16 en lugar de 15 consorcios a dos), el respeto de la ordinalidad en financiación por habitante ajustado y la conversión de las tradicionales cláusulas de *statu quo* en compensaciones transitorias. Con un poco de suerte, el susto del cupo catalán ayudará a que los más reticentes al cambio se bajen de la burra y piensen un poco más en términos de construir un sistema bueno para el conjunto del país y menos en sus propios intereses a corto plazo.

Referencias

de la Fuente, A. (2024). “Las balanzas fiscales y algunas cuestiones relacionadas.” FEDEA, Serie *Food for Thought*. Colección Apuntes no. 2024-19. Madrid. <https://bit.ly/3A3QpCU>

de la Fuente, A., M. Thöne y C. Kastrop (2016). “Regional Financing in Germany and Spain: Comparative Reform Perspectives.” Fedea Policy Papers no. 2016/05. Madrid. <https://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/02/FPP2016-05.pdf>

Generalitat de Catalunya (GenCat, 2024). Finançament singular. Proposta de finançament just per a Catalunya. <https://economia.gencat.cat/ca/ambits-actuacio/analisi-finances-publicques/financament-autonomic/model/financament-singular-catalunya/>

PSC y ERC (2024). “Acord d’investidura entre el Partit dels Socialistes de Catalunya i Esquerra Republicana de Catalunya.” <https://static1.ara.cat/ara/public/content/file/original/2024/0730/11/preacord-psc-erc-pdf.pdf>

Ridao, J. (2024). “Singularidades y asimetrías en la financiación autonómica.” *El País*, 6 de septiembre de 2024. <https://elpais.com/opinion/2024-09-06/singularidades-y-asimetrias-en-la-financiacion-autonomica.html>

Ruiz Jarabo, I. (2024). “La atroz regresividad del concierto catalán.” *The Objective*, 26 de agosto de 2024.

<https://theobjective.com/elsubjetivo/opinion/2024-08-28/la-atroz-regresividad-del-concierto-catalan/>